



2013

## Ley Maleable- El (Mal) Uso del Derecho en la Consecucion de Una Agenda Politica

Manuel A. Gómez

Florida International University College of Law, magomez@fiu.edu

Follow this and additional works at: [https://ecollections.law.fiu.edu/faculty\\_publications](https://ecollections.law.fiu.edu/faculty_publications)



Part of the [Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Manuel A. Gómez, *Ley Maleable- El (Mal) Uso del Derecho en la Consecucion de Una Agenda Politica*, 19 ILSA J. Int'l & Comp. L. 645 (2013).

Available at: [https://ecollections.law.fiu.edu/faculty\\_publications/39](https://ecollections.law.fiu.edu/faculty_publications/39)

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty Scholarship at eCollections. It has been accepted for inclusion in Faculty Publications by an authorized administrator of eCollections. For more information, please contact [lisdavis@fiu.edu](mailto:lisdavis@fiu.edu).

# HEINONLINE

Citation: 19 ILSA J. Int'l & Comp. L. 645 2012-2013



Content downloaded/printed from  
HeinOnline (<http://heinonline.org>)  
Thu Oct 9 19:13:47 2014

- Your use of this HeinOnline PDF indicates your acceptance of HeinOnline's Terms and Conditions of the license agreement available at <http://heinonline.org/HOL/License>
- The search text of this PDF is generated from uncorrected OCR text.
- To obtain permission to use this article beyond the scope of your HeinOnline license, please use:

[https://www.copyright.com/ccc/basicSearch.do?  
&operation=go&searchType=0  
&lastSearch=simple&all=on&titleOrStdNo=1082-944X](https://www.copyright.com/ccc/basicSearch.do?&operation=go&searchType=0&lastSearch=simple&all=on&titleOrStdNo=1082-944X)

# LA LEY MALEABLE: EL (MAL) USO DEL DERECHO EN LA CONSECUCCIÓN DE UNA AGENDA POLÍTICA

Manuel A. Gómez\*

*Este artículo explora el uso manipulativo del derecho para la consecución de fines políticos. En este artículo se describe un caso en el que el derecho es distorsionado y camuflado bajo la apariencia de estar al servicio de la justicia, el cambio social o el desarrollo; pero la verdadera función es facilitar el alcance de intereses políticos o de otra naturaleza. La manipulación del derecho es ilustrada en este artículo a través de una descripción de los programas sociales conocidos como "Misiones Bolivarianas," implementados por el gobierno de Venezuela desde el año 2004. Las Misiones han sido publicitadas como medidas gubernamentales efectivas para reducir la pobreza y combatir la desigualdad en áreas, en las cuales las instituciones tradicionales del estado habían fallado. Como parte de la estrategia de implementación de sus políticas para combatir la pobreza y la desigualdad, el gobierno Venezolano ha promulgado una serie de instrumentos jurídicos, incluyendo decretos y leyes especiales y ciertos cambios institucionales. No obstante, en lugar de promover transparencia y responsabilidad administrativa, estos instrumentos han servido para aislar a las misiones de todo tipo de control externo, dejándolas a la merced de la manipulación política y otros objetivos perversos. Al enfocarse en las leyes promulgadas para asistir en la implementación de las políticas sociales en Venezuela, este artículo contribuye a la discusión sobre el uso instrumental del derecho y el impacto de los factores sociales, políticos, económicos, culturales e históricos sobre el mismo.*

---

\* Profesor Asociado en la Escuela de Leyes de la Florida International University. Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en la conferencia "Law and the New Developmental State: Latin America and Beyond", celebrada en la Universidad de Wisconsin-Madison en 2008; en la conferencia: "Laws Locations: the Textures of Legality in Developing and Transitional Societies", también celebrada en la Universidad de Wisconsin-Madison en Abril de 2010; en el seminario "Law and the New Developmental State in Latin America", celebrado en el CEBRAP en São Paulo, Brasil el mes de Mayo de 2012; y más recientemente en la conferencia "Cultura Jurídica y Política en Venezuela 1999-2012" celebrada en Florida International University en Octubre de 2012. Agradezco a los participantes en estas conferencias y seminarios por sus comentarios y valiosos puntos de vista. Marisol Floren-Romero proveyó un extraordinario apoyo bibliográfico para este proyecto. También agradezco a los miembros del comité editorial del *ILSA Journal of International and Comparative Law* por su asistencia en la preparación de este artículo para publicación.

I.	INTRODUCCIÓN.....	646
II.	EL PODER SOCIAL DURANTE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA Y LAS MISIONES .....	650
	A. <i>Los Programas Sociales en Manos de los Militares: El Ascenso y Caída del Plan Bolívar 2000</i> .....	656
	B. <i>El Fondo Unico Social y otras Herramientas Institucionales</i> .....	659
	1. MISIONES PARA SALVAR A LA GENTE .....	660
III.	LA MALEABILIDAD EN ACCIÓN: UNA MIRADA DETALLADA A DOS MISIONES.....	668
	A. <i>Misión Barrio Adentro</i> .....	668
	B. <i>Misión Madres del Barrio</i> .....	675
IV.	MANIPULANDO EL DERECHO PARA ASEGURAR EL EXITO DE LAS MISIONES .....	679
	A. <i>Tipos de intervencion legal empleados en las misiones</i> .....	680
	B. <i>El uso instrumental del derecho y la consecucion de la agenda social</i> .....	683
V.	CONCLUSION .....	686

## I. INTRODUCCIÓN

La idea de usar el derecho como instrumento no es nueva. Por más de un siglo, el derecho ha sido visto como un medio para alcanzar un fin en vez de un valor en sí mismo.<sup>1</sup> Los objetivos perseguidos por el derecho generalmente se relacionan con la consecución de propósitos ejemplares,<sup>2</sup> tales como la justicia,<sup>3</sup> el cambio social<sup>4</sup> o el desarrollo económico.<sup>5</sup> Las formas concretas, como lo es el derecho, pueden ser utilizadas para lograr

---

1 Brian Z. Tamanaha, *How an Instrumental View of Law Corrodes the Rule of Law* [Cómo una Visión Instrumental de la Ley Corroe el Estado de Derecho], 56 DEPAUL L. REV. 469, 469 (2006–2007).

2. Ver generalmente *id.*

3. Ver Roscoe Pound, *The Administration of Justice in the Modern City* [La Administración de Justicia en la Ciudad Moderna], 26 HARV. L. REV. 302, 304–305 (1912–1913).

4. Ver generalmente Harry V. Ball, George Eaton Simpson & Kiyoshi Ikeda, *Law and Social Change: Sumner Reconsidered* [Cambio en la Ley y Social: Sumner Reconsiderado], 67 AM. J. SOC. 532 (1962); William Evan, *Derecho como Instrumento de Cambio Social*, APPLIED SOCIOLOGY [SOCIOLOGÍA APLICADA] 285 (A. Gouldner & S. Miller eds. 1965); LAWRENCE M. FRIEDMAN, *The Legal System: A Social Science Perspective* [El Sistema Jurídico: Una Perspectiva de Las Ciencias Sociales], 269 (Russell Sage Foundation, 1975).

5. Ver Omar E. García-Bolívar, *La Ley Como un Instrumento de Lucha Contra la Pobreza: Reflexiones Sobre la Ley, el Desarrollo y el Empoderamiento de los Pobres* (3 de agosto de 2008), (manuscrito inédito) disponible en [http://works.bepress.com/omar\\_garcia\\_bolivar/4](http://works.bepress.com/omar_garcia_bolivar/4) (última visita 9 de feb. de 2013) (en el archivo del autor).

estos objetivos que son de variada índole. En términos generales, sin embargo, los instrumentos jurídicos suelen oscilar entre dos extremos. Por una parte, la ley aparece como un mecanismo que limita la conducta oficial, facilitando la iniciativa privada y la libertad. El derecho es concebido como una herramienta facilitadora. En el otro extremo, el derecho es considerado como un instrumento de largo alcance cuya función primordial es extender la acción del estado a todos los ámbitos de la vida social, regulando la conducta y minimizando la iniciativa privada. Hay varias gradaciones entre estas dos situaciones extremas porque el rol del derecho está condicionado por una serie de factores de índole social, política, económica, cultural e histórica, entre otras razones.

Independientemente del lugar preciso en que situemos a la ley a lo largo de este péndulo, la visión instrumental del derecho generalmente se relaciona con fines desinteresados. Hay innumerables ejemplos de leyes “buenas” que simbolizan objetivos sociales deseables y positivos. La expectativa es que, además de regular e institucionalizar la acción gubernamental y la conducta de los particulares, la ley promueva la transparencia y la responsabilidad administrativa. Para la realización de dichos fines se requiere obviamente de una serie de instituciones que funcionen adecuadamente y de actores con roles predefinidos. Además, es necesario que las instituciones tengan un cierto grado de independencia entre ellas y con respecto a influencias externas, pues solo de esa forma es posible garantizar la existencia de un sistema de controles institucionales.

Pero lo cierto es que los actores políticos pueden también emplear el derecho como un arma dirigida a la consecución de intereses personales o aún de objetivos socialmente indeseables. En la manifestación más extrema de este fenómeno, el derecho sería simplemente un recipiente vacío puesto a merced de intereses egoístas y socialmente negativos. Un ejemplo de derecho “malo” se encuentra en las leyes discriminatorias o antisemitas promulgadas en la Alemania nazi durante la década de los años 1930. Estas leyes, aunque fueron promulgadas a través de un proceso regular, fueron malas en el sentido de que no estaban dirigidas a conseguir el bien común. Al contrario, estaban dirigidas a complacer los intereses egoístas de la élite política o del gobernante de turno.

Aunque estos casos son extraídos de la realidad, solamente muestran una vista parcial del derecho como un instrumento que se enfoca en dos extremos. Una visión Maniquea<sup>6</sup> del derecho como un instrumento, solo

---

6. Definición de Maniqueo: basado en la creencia que existen dos opuestos en todo, por ejemplo el bien y el mal o la luz y la oscuridad. *Manichaeen Definition* [Definición de Maniqueo], OXFORD ADVANCED LEARNER'S DICTIONARY [DICCIONARIO OXFORD AVANZADA DE ESTUDIANTES] (2013), <http://oald8.oxfordlearnersdictionaries.com/dictionary/manichaeen> (última visita 25 de feb. de 2013).

muestra una parte de la realidad, porque utiliza el derecho como una herramienta dirigida a la consecución de fines admirables o en lo contrario como un arma política utilizada solamente para alcanzar objetivos personales o socialmente indeseables. Para obtener una visión más completa, tenemos que considerar aquellos casos en que la manipulación del derecho ocurre de forma solapada.

Los casos a los que me refiero son aquellos en los que el derecho se ha distorsionado y camuflajeado de una forma que aparenta hacer valer los fines de la justicia, cambio social o desarrollo. Pero la verdadera función es la de falcitar los intereses políticos del gobierno u otros fines. Esto pudiera llamarse el paradigma del “derecho como un caballo de Troya,” como tal, esta imagen representa algo que parece legítimo y benigno en la superficie, pero en realidad su contenido es todo lo contrario. En este sentido, las leyes pueden ser consideradas como instituciones jurídicas formalmente apoyadas por el gobierno, pero solamente mientras puedan ser manipuladas para ciertos objetivos.<sup>7</sup> De esta forma, el derecho se convierte en un instrumento maleable.

Este artículo describe la maleabilidad del derecho a través del estudio de dos de las políticas sociales, conocidas como Misiones Bolivarianas, que fueron promovidas por el gobierno Venezolano durante la última década.<sup>8</sup> Como parte de la estrategia de implementación de sus políticas sociales dirigidas a combatir la pobreza y la desigualdad socioeconómica, el gobierno Venezolano promulgó una serie de instrumentos jurídicos, incluyendo legislación especial y la transformación de instituciones jurídicas. No obstante, en lugar de promover la transparencia y la responsabilidad administrativa, estos instrumentos han sido empleados para aislar a las misiones de todo control externo y las que han hecho susceptibles de manipulación política.<sup>9</sup>

Este artículo se basa en un estudio de la Misión Barrio Adentro,<sup>10</sup> un programa integral de salud dirigido para atender a los desposeídos, y de la

---

7. Ver Rogelio Pérez Perdomo, *Los Juristas Académicos en la Independencia de Venezuela*, 23 REVISTA MEXICANA DE HISTORIA DEL DERECHO 35, 46 (2011), <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmhd/article/view/25899> (última visita 18 de feb. de 2013).

8. Ver *infra*, nota 93.

9. Ver Kerry Rittich, *El Futuro de La Ley y el Desarrollo: Las Reformas de Segunda Generación y la Incorporación de Los Aspectos Sociales*, 26 MICH. J. INT'L L. 199, 224 (2005).

10. Michael Penfold-Becerra, *Clientelismo y Fondos Sociales: Evidencia de las Misiones de Chávez*, 49 LATIN AMERICAN POLITICS AND SOCIETY 63, 64 (2007) [en lo sucesivo *Clientelismo y Fondos Sociales*].

Misión Madres del Barrio,<sup>11</sup> un programa de becas dirigido a asistir a mujeres en situaciones de pobreza extrema. Mi argumento es que los instrumentos jurídicos promulgados en relación con estos programas sociales no fueron empleados para remover los obstáculos que dificultan la lucha del gobierno contra la pobreza, la desigualdad social, o que impiden la consecución de su agenda de desarrollo social.

En el caso de las misiones, el derecho ha sido empleado como una herramienta maleable, como un instrumento subordinado a la voluntad del gobierno con fines políticos.<sup>12</sup> En este contexto, las misiones han sido empleadas como estrategias de compra de votos y como mecanismos para solidificar el apoyo popular al gobierno, aunque ello excluya a importantes sectores de la población.<sup>13</sup> Mas aún, la promulgación de instrumentos jurídicos aparentemente dirigidos a crear las condiciones favorables para la efectividad de las políticas sociales, ha tenido muy poco o ningún efecto en la erradicación de la pobreza y en la realización de los objetivos de desarrollo propuestos por el mismo gobierno.

Las misiones han atraído el interés de académicos de varias disciplinas debido a su originalidad y a que las mismas representan un punto de partida importante en relación a las políticas sociales promovidas recientemente en Latinoamérica, particularmente en Venezuela.<sup>14</sup> La literatura académica existente sobre las misiones se ha enfocado principalmente en algunos aspectos importantes, tales como su utilización como estrategias para la compra de votos,<sup>15</sup> su impacto en el manejo de la industria petrolera por el

---

11. Ver generalmente *Misión Madres del Barrio*, CEIMS, [http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44:mision-madres-del-barrio](http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=44:mision-madres-del-barrio) (última visita 18 de feb. de 2013) [en lo sucesivo *Madres del Barrio*].

12. Ver, *Clientelismo y Fondos Sociales*, supra nota 10, en 63.

13. Ver *id.* en 65.

14. ROSA VIRGINIA NÚÑEZ NAVA, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. CAMBIO PARADISMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA, 39 CUESTIONES POLÍTICAS 75, 82 (2007), disponible en [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0798-14062007000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0798-14062007000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=es) (última visita 18 de feb. de 2013).

15. *La Política Interna de Venezuela y la Política Exterior: Las Tendencias Actuales, la Audición en Venezuela: Mirando Hacia el Futuro, Testimonio ante el Comité de Asuntos Extranjeros, SUBCOMITÉ PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL* (17 de jul. de 2008), <http://foreignaffairs.house.gov/110/cor071708.pdf> (última visita 23 de feb. de 2013) [en lo sucesivo *Testimonio de Corrales*]; JAMIE FERRELL, 'MISIONES': SOCIAL PROGRAMS OF THE BOLIVARIAN REVOLUTIONARY GOVERNMENT OF VENEZUELA AS A DEVELOPMENT MODEL FOR ALLEVIATING POVERTY [*Misiones: Programas Sociales del Gobierno Bolivariano Revolucionario de Venezuela como un Modelo de Desarrollo para Aliviar la Pobreza*] 9 (2008), disponible en [http://www.wlu.edu/documents/shepherd/academics/cap\\_08\\_ferrell.pdf](http://www.wlu.edu/documents/shepherd/academics/cap_08_ferrell.pdf) (última visita 9 de feb. 2013); Ver *Clientelismo y Fondos Sociales*, supra nota 10, en 65; DANIEL ORTEGA & MICHAEL PENFOLD-BECERRA, DOES CLIENTELISM WORK?: ELECTORAL RETURNS OF EXCLUDABLE AND NON-EXCLUDABLE

estado,<sup>16</sup> su interés en promover la participación ciudadana activa,<sup>17</sup> y su ineficiencia para reducir la pobreza y combatir la desigualdad social.<sup>18</sup> Sin embargo, nada parece haberse publicado sobre el rol de las leyes en la implementación de la política social, y específicamente sobre la función concreta que los instrumentos jurídicos cumplen al respecto. Otro objetivo de este artículo es contribuir al llenado de ese vacío.

En las secciones que se presentan a continuación, se ofrece una descripción general del contexto que ha rodeado la implementación de las políticas sociales en Venezuela a partir de 1999, desde los primeros programas lanzados por la administración del Presidente Chávez, hasta las Misiones que funcionan actualmente (Sección II). En la Sección III, se describen más detalladamente las Misiones Barrio Adentro y Madres del Barrio, y se explica cómo funciona cada una. En la Sección IV se discuten las diferentes estrategias de implementación de las misiones con énfasis en la utilización de instrumentos jurídicos. La Sección V analiza si realmente las misiones Barrio Adentro y Madres del Barrio han podido lograr sus objetivos de aliviar la pobreza y reducir la desigualdad.

## II. EL PODER SOCIAL DURANTE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA Y LAS MISIONES

El año 1998 marcó un viraje en el escenario político, económico y social de Venezuela. El teniente coronel Hugo Chávez, un personaje ajeno al mundo político fue electo presidente poniéndole fin a un período dominado por los partidos políticos tradicionales.<sup>19</sup> La experiencia militar de Chávez, su promesa de poner fin a la corrupción, sus críticas a las

---

GOODS IN CHAVEZ'S MISIONES PROGRAMS IN VENEZUELA [SI FUNCIONA CLIENTELISMO?: LOS RESULTADOS ELECTORALES DE LOS BIENES EXCLUIBLES Y NO EXCLUYENTE EN LOS PROGRAMAS DE CHÁVEZ EN VENEZUELA] 15 (Am. Political Sci. Ass'n, 2008), *disponible en* [uscis.org/tools/software/original/public/fileforward.php?Id=3739](http://uscis.org/tools/software/original/public/fileforward.php?Id=3739) (última visita 18 de feb. de 2013) [en lo sucesivo SI FUNCIONA CLIENTELISMO?]; Kirk Hawkins & Guillermo Rosas, *Social Spending in Chávez's Venezuela* [El Gasto Social en Venezuela bajo Chávez] 1 (5 de enero de 2006) (manuscrito inédito en archivo del autor), *disponible en* [http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/6/8/3/0/pages68304/p68304-1.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/8/3/0/pages68304/p68304-1.php) (última visita 18 de feb. de 2013).

16. *Ver generalmente*, MARIANNA PÁRRAGA & ALONSO MOLEIRO, ORO ROJO: DESENTRAÑANDO EL MISTERIO DE LA PDVSA REVOLUCIONARIA (Ediciones Puntocero, 1ra ed., 2010) (Venez.).

17. *Ver Nava, supra* nota 14, en 93.

18. *Ver* LUIS PEDRO ESPAÑA, DETRÁS DE LA POBREZA: DIEZ AÑOS DESPUÉS 98 (Universidad Católica Andrés Bello, 2010) [UCAB] (Venez.) [en lo sucesivo DETRÁS DE LA POBREZA].

19. *Ver* Manuel A. Gómez, *El Activismo Político y la Práctica del Derecho en Venezuela, en Cultra de la Legalidad: La Judicialización y el Activismo Político en América Latina*, 192 (J. Couso, A. Huneeus & R. Sieder, eds. Cambridge University Press 2010).



políticas neoliberales y al ambiente político reinante, atrajeron a muchos venezolanos. A pesar del alto porcentaje de abstención, Chávez obtuvo el voto mayoritario en las elecciones presidenciales por un amplio margen.<sup>20</sup>

Durante su campaña electoral, Chávez se comprometió a ejecutar un ambicioso plan para transformar el gobierno y de esa manera poder hacerle frente a los problemas sociales más serios, como los elevados niveles de pobreza y desempleo.<sup>21</sup> Para simbolizar la ruptura con el pasado y con las élites políticas reinantes y sus planes macroeconómicos orientados hacia una economía de mercado, el naciente gobierno llamó a esta nueva era La Quinta República, y posteriormente, la Revolución Bolivariana.<sup>22</sup> Esto último, como una forma de evocar a Simón Bolívar, el líder militar, que durante el siglo dieciocho lideró el movimiento independentista de Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador y Panamá.<sup>23</sup>

Con el fin de promover las condiciones necesarias para lograr la transformación del estado, el nuevo gobierno se propuso revertir la mayoría de las políticas de mercado, llevadas a cabo por los gobiernos anteriores durante la década precedente. Muchos de estos planes, estaban basados en recomendaciones emitidas por organizaciones multilaterales importantes, tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).<sup>24</sup>

Los distintos gobiernos venezolanos desde finales de la década de 1980 enfatizaron en una serie de medidas económicas destinadas a promover el comercio internacional, desregular la economía y proteger la propiedad privada.<sup>25</sup> Estas políticas dieron lugar a una gran cantidad de privatizaciones de empresas del estado, con la finalidad de incentivar la participación del sector privado en la economía y reducir la participación

---

20. *Ver id.*

21. *Ver* Neritza Alvarado Chacín, *Populismo, Democracia y Política Social en Venezuela*, 15 REVISTA VENEZOLANA DE SOCIOLOGÍA Y ANTROPOLOGÍA [R.V.S.A.] 305, 313–14 (2005) (Venez.).

22. *Ver generalmente*, La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela, Una revolución democrática, ANALÍTICA.COM (11 de abr. de 1998) (Venez.), <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/programa.asp> (última visita 23 de feb. de 2013).

23. *Ver* Gómez, *supra* nota 19, en 192; JAVIER CORRALES & MICHAEL PENFOLD-BECERRA, *Dragón en el Trópico: Hugo Chávez y la Economía Política de la Revolución en Venezuela 2* (Brookings Institution Press 2011) [en lo sucesivo *Dragón en el Trópico*].

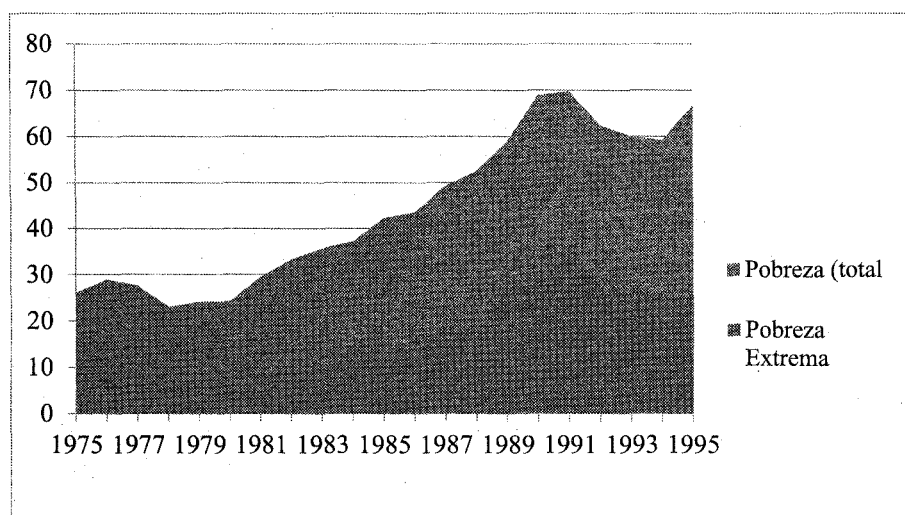
24. Neoliberalismo extremo, sin embargo, nunca ganó fuerza en Venezuela como la mayoría de las fórmulas orientadas al mercado siempre contenían un componente proteccionista o intervencionista típica de otros modelos. *Ver id.* en 5.

25. *Ver generalmente* *Venezuela-Economy*, MONGOBAY (1999), [http://www.mongabay.com/reference/country\\_studies/venezuela/ECONOMY.html](http://www.mongabay.com/reference/country_studies/venezuela/ECONOMY.html) (última visita 11 de feb. de 2013).

directa del estado.<sup>26</sup> Durante este período, la mayoría de las políticas sociales se mantuvieron al margen. Los programas sociales nunca fueron una prioridad importante debido a la creencia de que una vez logrado el crecimiento económico y la eficiencia del estado, los beneficios obtenidos también le llegarían a la población.<sup>27</sup>

Para mediados de los años 1990, el porcentaje de habitantes que vivían bajo el nivel de pobreza aumentó a 77%, y aquellos en niveles de pobreza extrema, a 45% por ciento<sup>28</sup> como se muestra en el gráfico a continuación.

Gráfico 1- Porcentaje de pobreza (%) en Venezuela entre 1975 y 1995<sup>29</sup>



Fuente: Maingon 2004, Riutort 2001.

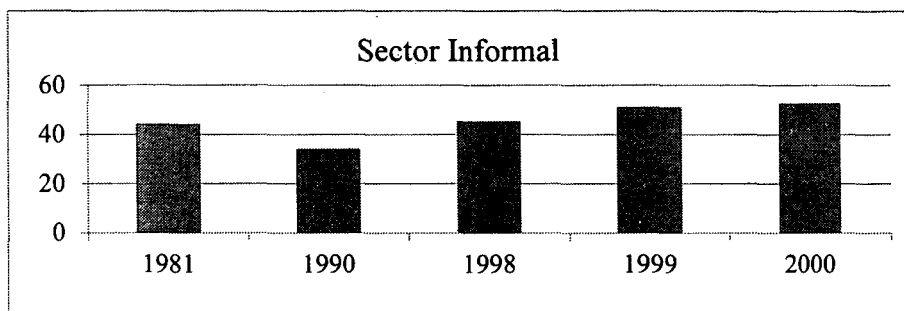
Para el año 1997, la tasa de desempleo había aumentado a 11.4%. El porcentaje de personas que entraron a formar parte de la economía informal aumentó a 45%, alcanzando el nivel más alto de los últimos veinte años. Esta tendencia se refleja en el siguiente gráfico: en el cual se comparan los porcentajes de venezolanos empleados en el sector informal entre los años 1980 y 2000.

26. Thais Gutiérrez Briceño, *Actores e Ideas de Política Social en Venezuela*, 4 REVISTA CIENTIFICA CIENCIAS HUMANAS [R.C.C.H.] 6, 9 (2008) (Venez.).

27. *Id.* en 10.

28. Ver Thais Maingon, *Política Social en Venezuela: 1999–2003*, 21 CUADERNOS DEL CENDES (C.C.) 47, 68 (2004) (Venez.).

29. Ver *id.*; ver generalmente Matias Riutort, *Inflación, Desempleo y Pobreza en Venezuela*, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECON. Y SOC. UNIV. CATÓLICA ANDRÉS BELLO (marzo de 2001) (Venez.).

Gráfico 2-Sector Informal en Venezuela, 1980-2000<sup>30</sup>

El recién inaugurado gobierno del presidente Chávez manifestó claramente su intención de separarse de las políticas seguidas por sus predecesores, y convirtió la agenda social en uno de los componentes claves de su programa de gobierno.<sup>31</sup> El nuevo gobierno planteó una serie de directivas dirigidos a mejorar el nivel de vida de los venezolanos.<sup>32</sup> Estas nuevas políticas serían implementadas por los distintos ministerios y otras agencias gubernamentales.<sup>33</sup> El plan fundamental era fortalecer la administración pública para de esa forma poder implementar la agenda social y motivar a la ciudadanía a participar activamente.

A pesar de la retórica gubernamental de implementar un cambio radical, la actitud inicial fue “fiscalmente conservadora y aún amistosa frente a la inversión extranjera.”<sup>34</sup> Además, la primera generación de políticas sociales fue básicamente una continuación de la Agenda Venezuela promovida en 1996 bajo la presidencia de Rafael Caldera.<sup>35</sup> Estas políticas sociales fueron concebidas como planes de contingencia para dar solución temporal a los sectores de la población más severamente afectados por las reformas económicas, y no estaban dirigidas

30. Ver Maingon, *supra* nota 28 en 72.

31. Ver Leonardo V. Vera, *Políticas Sociales y Productivas en un Estado Patrimonialista Petrolero: Venezuela 1999-2007*, 111, 112 (mayo-jul. de 2008) (Venez.), disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3525\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3525_1.pdf) (última visita 23 de feb. de 2013).

32. Ver Maingon, *supra* note 28, en 55-56.

33. Ver *generalmente* PROGRAMA DEL GOBIERNO, ANALITICA.COM (22 de mayo de 2000) (Venez.) <http://www.analitica.com/bitblo/hchavez/programa2000.asp#sociedad> (última visita 23 de feb. de 2013).

34. *Dragón en el Trópico*, *supra* nota 23, en 47. .

35. Maingon, *supra* nota 28, en 56.

necesariamente a ayudar a toda la población.<sup>36</sup> Se trataba de catorce programas que ofrecían asistencia limitada a mujeres, niños y personas de la tercera edad, en materia de nutrición, servicios de salud y educación.<sup>37</sup>

La mayor parte de la ayuda fue a través de bienes y servicios subsidiados por el gobierno, como planes de alimentación escolar, medicamentos a bajo precio, uniformes escolares y programas de transporte a precio reducido.<sup>38</sup> Los distintos servicios eran ofrecidos a los beneficiarios de los programas a bajo costo o completamente gratis.<sup>39</sup> A los ministerios se les asignó el cargo de la ejecución y el monitoreo de estos programas dependiendo de sus áreas de especialización.<sup>40</sup> Nueve de los catorce programas que formaron parte de la Agenda Venezuela fueron mantenidos por el gobierno del presidente Chávez por lo menos hasta el 2001,<sup>41</sup> cuando fueron eliminados a consecuencia de un ajuste fiscal general.<sup>42</sup>

El presidente Chávez prometió transformar las instituciones del estado para darle más importancia a los excluidos y lograr de esa forma una justicia social y prosperidad económica.<sup>43</sup> Para lograr esos objetivos, el gobierno promovió la idea de una reforma constitucional amplia que incluiría un largo listado de artículos de orientación social, y reconocería la importancia de una serie de derechos de tercera generación.<sup>44</sup> La nueva constitución, aprobada por vía de referendo el 15 de diciembre de 1999, se convirtió en la columna vertebral de la agenda política del gobierno, debido a que permitió al poder ejecutivo ampliar sus poderes de forma no antes vista.<sup>45</sup> La Constitución de 1999 ha sido calificada como una de las constituciones más presidencialistas de las vigentes en América Latina.<sup>46</sup>

---

36. *Id.* en 49–50.

37. Para obtener una lista y descripción de estos programas, *ver generalmente*, PROGRAMA SOCIAL CALDERA, *disponible en* <http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Venezuela/PartidoConvergencia/ProgramaSocialCaldera.pdf> (última visita 23 de feb. de 2013).

38. Neritza, *supra* nota 21, en 316–17.

39. *Ver id.* en 317.

40. *Ver Vera, supra* nota 31, en 121.

41. *Ver Neritza, supra* nota 21, en 323.

42. *Cientelismo y Fondos Sociales, supra* nota 10, en 70.

43. *Ver Gómez, supra* nota 19, en 192.

44. *Ver Vera, supra* nota 31, en 114.

45. *Ver Gómez, supra* nota 19, en 193.

46. *Dragón en el Trópico, supra* nota 23, en 19.

La nueva constitución redefinió el sistema político como una democracia participativa,<sup>47</sup> lo cual se esperaba tendría el efecto de darle una mayor participación activa a los ciudadanos en el manejo del estado. De igual manera los derechos sociales fueron redefinidos para ofrecer mayor protección.<sup>48</sup> Los miembros de ciertos sectores de la sociedad, que habían estado ausentes del entorno político como los indígenas y las mujeres, obtuvieron reconocimiento y se les otorgaron derechos importantes.<sup>49</sup> La constitución consagró la creación de dos ramas adicionales del Poder Público: el Poder Electoral<sup>50</sup> y el Poder Ciudadano,<sup>51</sup> y el Poder Legislativo se transformó en un órgano unicameral que se dio a llamar la Asamblea Nacional.<sup>52</sup> Como consecuencia, el proceso de producción de leyes le facilitó el camino al partido político que obtuviera la mayoría de miembros de la única cámara, pues ello también le garantizaría control sobre la legislación que se fuese a aprobar.<sup>53</sup> Los mecanismos de control interno que habían contribuido a mantener el equilibrio político durante las cuatro décadas anteriores quedaron desmantelados.<sup>54</sup>

La aprobación de una nueva constitución como se explicara en lo posterior, fue vista por el gobierno como un paso hacia la subordinación del resto del aparato del estado al Poder Ejecutivo.<sup>55</sup> Esto se hizo evidente cuando, en el año 2000, la Asamblea Nacional le otorgó al Presidente poderes extraordinarios para dictar legislación de emergencia en áreas tradicionalmente restringidas a la competencia legislativa.<sup>56</sup> El presidente ha usado repetidamente (y continuó haciéndolo hasta su fallecimiento) estos poderes para promulgar la mayoría de las leyes y decretos relacionados con la implementación de las políticas sociales.

El nuevo gobierno le otorgó al derecho un papel importante, lo que contribuyó a recuperar la percepción general del estado de derecho como un

---

47. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA [CN.], art. 62, GACETA OFICIAL [G.O.], n. 36.860, 30 de Diciembre de 1999.

48. *Ver id.* en art. 75.

49. *Ver id.* en art. 119–26.

50. *Ver id.* en art. 292–98.

51. *Ver id.* en art. 273–91.

52. *Ver* CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA [CN.], art. 186, GACETA OFICIAL [G.O.], n. 36.860, 30 de Diciembre de 1999.

53. *Ver* Gómez, *supra* nota 19, en 193–94.

54. *Ver* ALLAN-RANDOLPH BREWER CARÍAS, DESMANTELANDO DEMOCRACIA EN VENEZUELA: EL EXPERIMENTO AUTORITARIO DE CHÁVEZ, 1 (Cambridge University Press, 2010).

55. Gómez, *supra* nota 19, en 193; *ver también id.*

56. *Ver* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n. 37.077, 14 de Noviembre de 2001.

elemento necesario para el funcionamiento del estado. El gobierno, al menos en forma retórica, presentó el derecho como “una condición necesaria para la justicia social y la participación democrática.”<sup>57</sup> Durante los años siguientes, se hizo evidente que a pesar del énfasis puesto por el gobierno en la importancia del derecho, las instituciones del estado no funcionaban sin interferencia política.<sup>58</sup> Al contrario, el gobierno ha dejado claramente establecido que los principios jurídicos están sujetos a una interpretación bastante elástica que fluctúa dependiendo de las necesidades cambiantes del entorno político.<sup>59</sup> El derecho es ciertamente importante para el gobierno, pero siempre y cuando se mantenga como un instrumento maleable subordinado a sus intereses de índole político.

*A. Los Programas Sociales en Manos de los Militares: El Ascenso y Caída del Plan Bolívar 2000*

Durante el año 1999, el gobierno del presidente Chávez promovió su primera iniciativa para combatir la pobreza consistente en un programa cívico-militar denominado Plan Bolívar 2000 (PB).<sup>60</sup> PB estuvo limitado a una serie de medidas concretas dirigidas a atender a aquéllos en situación de pobreza extrema.<sup>61</sup> La implementación de dicho programa fue confiada a los miembros de las fuerzas armadas y fue excluida de los canales institucionales ordinarios.<sup>62</sup> Sin embargo, la supervisión directa de PB se mantuvo en manos de la Presidencia.<sup>63</sup>

PB se inició con un presupuesto de 170 millones de dólares.<sup>64</sup> El PB contó con la participación de más de cuarenta mil soldados que fueron asignados a lo largo y ancho del país para: distribuir alimentos en las zonas

---

57. Ver generalmente Rittich, *supra* nota 9, en 204 (Rittich sostiene que la ley ha adquirido un papel destacado en el contexto de la segunda generación, reformas después del Consenso de Washington dice que, “ya sea bajo la rubric del estado de derecho, el buen gobierno, o las mejores prácticas.”).

58. Ver Rogelio Pérez-Perdomo, *Derecho y Cultura Jurídica en Venezuela en Tiempos de Revolución (1999–2009)*, en 6 (Fundación Manuel García Pelayo, 2009).

59. Ver generalmente Jesús M. Delgado, *Revolucion y Derecho*, ESTUDIOS SOBRE LA CONSTITUCIÓN: LIBRO-HOMENAJE A RAFAEL CALDERA, en 2595–2600 (Universidad Central de Venezuela, 1979).

60. Ver Maingon, *supra* nota 28, en 57.

61. Ver *id.*

62. *Id.* en 58.

63. Maingon, *supra* nota 28, en 57.

64. José Manuel Puente, *Enfoque Presupuestario: Presupuesto Público en Venezuela*, PRESENTACIÓN DADA EN EL FORO IESA-ENFOQUE 2006 (10 de feb. de 2006) (manuscrito con el autor).

más pobres, vacunar niños, pintar hospitales, reconstruir escuelas, organizar campañas de alfabetización, dar comidas gratis y utilizar aviones militares para trasladar a ciudadanos al exterior como una forma de minimizar el costo del transporte aéreo.<sup>65</sup> El gobierno se propuso emplear a el PB como una forma para consolidar la cooperación entre civiles y militares,<sup>66</sup> pero también lo empleó como una estrategia para excluir a los gobernadores y alcaldes de la oposición del manejo del fondo de inversión social. Del mismo modo, el gobierno utilizó el PB para recompensar la lealtad política con el Presidente.

En el mes de diciembre de 2000, un decreto presidencial<sup>67</sup> autorizó a los administradores del PB a otorgar contratos y entregar recursos directamente a personas y empresas privadas sin necesidad de ningún control externo. De igual manera, la necesidad de ofertas competitivas fue eliminada junto con otras garantías normalmente aplicables a los contratos públicos. PB fue dividido en tres fases, cada una de las cuales implicaba la inclusión gradual de otros actores, como voluntarios y algunos ministerios u oficinas públicas. El Cuadro 1 muestra las distintas fases del plan, incluyendo el ente ejecutor y los objetivos de cada fase.<sup>68</sup>

---

65. Ver Ferrell, *supra* nota 15, en 6.

66. *Ver id.*

67. *Ver* Gaceta Oficial de la República de Venezuela, n. 36.658, 10 de Marzo de 1999.

68. *Ver* Maingon, *supra* nota 28, at 57–58.

Cuadro 1: Fases del Plan Bolívar 2000<sup>69</sup>

Fase	Ente ejecutor	Actividades y objetivos
Proyecto País (Pro-País)	Personal de las Fuerzas Armadas	Ofrecer asistencia a los desasistidos y excluidos de la sociedad Venezuela, con el objeto de aliviar las necesidades sociales urgentes. (Nota: En lugar de facilitar el acceso, creó un sistema paralelo)
Proyecto Patria (Pro-Patria)	Empleados públicos y desempleados integrados en calidad de voluntarios	Involucrar a diferentes grupos sociales en actividades dirigidas a promover la “productividad”
Proyecto Nación (Pro-Nación)	Diversas agencias gubernamentales bajo la supervisión de CORDIPLAN, la Oficina Presidencial de Coordinación y Planificación.	Una serie de proyectos “estructurales” enfocados en los sectores petroquímico, agrícola y educativo.

PB no sobrevivió su etapa inicial debido a las múltiples dificultades que surgieron con respecto a su manejo y control. Más aún, los comandantes de las Fuerzas Armadas a cargo de su manejo se vieron involucrados en escándalos de corrupción, lo cual afectó considerablemente la imagen de este programa y del naciente gobierno.<sup>70</sup> Una vez que los alegatos de corrupción se hicieron notorios, el gobierno optó por eliminar el programa.<sup>71</sup>

Debido al carácter secreto de su manejo y a la resistencia del gobierno en permitir que se hiciera una investigación a fondo sobre lo que ocurrió durante la corta vida del PB, muy poco se sabe sobre el real impacto de dicho programa.<sup>72</sup> El aislamiento del PB de cualquier forma de evaluación

69. *Id.*; ver Edgar Córdova Jaimes, *Los Modelos de Administración Pública y Espacios de Participación Ciudadana en Venezuela*, REFLEXIÓN POLÍTICA, (dic. de 2007), n. 15.

70. *Ver id.* en 58.

71. *Ver id.*

72. *Ver id.* en 70; ver Vera, *supra* nota 31, en 115.



o control externo fue posible en gran parte debido al marco legal que le permitió existir y permanecer a resguardo de cualquier investigación oficial. La percepción general, sin embargo, es que el PB sirvió fundamentalmente como un vehículo para comprar apoyo político de las Fuerzas Armadas o para recompensar a un grupo de personas leales al proyecto político del gobierno, y casi nada para combatir la pobreza. A pesar de los escándalos que rodearon la existencia del PB, el gobierno venezolano continuó utilizando estrategias similares para implementar sus políticas sociales, como veremos más adelante.

*B. El Fondo Unico Social y otras Herramientas Institucionales*

Con posterioridad al PB, el gobierno anunció el lanzamiento de Un Fondo Unico Social (FUS), como ente coordinador de la agenda social. Como en el caso del PB, el FUS fue puesto bajo supervisión directa de la Presidencia y se le aisló completamente de cualquier forma de control externo.<sup>73</sup> El FUS estuvo a cargo de la administración y distribución de los recursos reservados por el gobierno central para financiar sus políticas sociales.<sup>74</sup> Los administradores del FUS fueron investidos de un poder discrecional importante para decidir cómo, donde, y con quién invertir su capital.<sup>75</sup>

El decreto presidencial que creó el FUS mencionó una serie de programas diseñados para fortalecer el desarrollo social, la salud, educación y para crear las condiciones necesarias para un “modelo económico popular competitivo,” con énfasis en la promoción de asociaciones cooperativas y microfinanciamiento.<sup>76</sup> Con respecto a esto último, el gobierno promovió la creación de un Fondo para el Desarrollo del Microfinanciamiento y dos bancos; *Banco del Pueblo Soberano*<sup>77</sup> y *Banco de la Mujer*,<sup>78</sup> cuyo propósito era facilitar el acceso a los microcréditos a aquellos que no podrían obtener un crédito bancario ordinario de otra manera. Lamentablemente, estas iniciativas fueron mal planificadas y carecieron de sostenibilidad. Ninguna de las instituciones creadas pudo implementar un sistema confiable para lograr el pago de los créditos, o para asistir y educar a los prestamistas. Los prestamistas fueron seleccionados principalmente

---

73. Ver Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n. 37.322, 12 de Noviembre de 2001.

74. Ver Maingon, *supra* nota 28, en 58.

75. Ver *id.*

76. Ver *id.* en 58.

77. Maingon, *supra* nota 28, en 59.

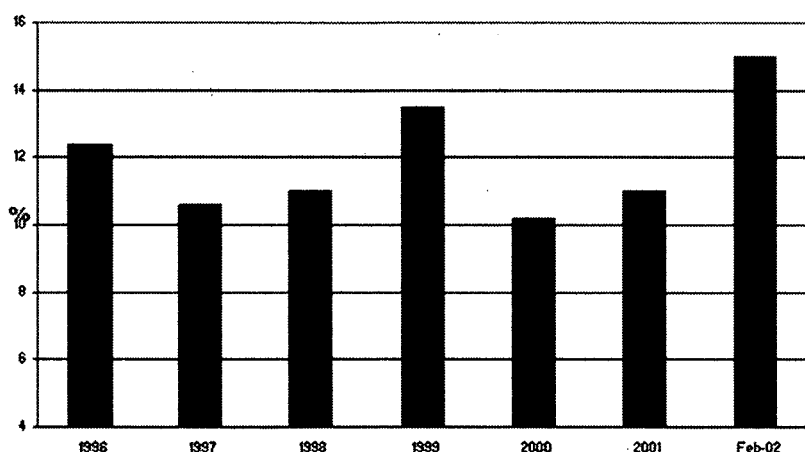
78. *Id.*

por su afiliación política en lugar de basarse en los méritos y necesidades de cada prestamista individualmente. Como ilustración de este fenómeno, está el ejemplo del Banco del Pueblo Soberano que para el 2007 había colocado créditos por una suma equivalente al 34% de su capacidad total, y tenía una cartera de deudas sin cobrar equivalente al 24%, es decir dieciséis veces más que el promedio de cualquier institución financiera.<sup>79</sup>

### 1. MISIONES PARA SALVAR A LA GENTE<sup>80</sup>

El fracaso de los primeros programas del gobierno y su esfuerzo desesperado de recuperar la economía nacional, se hicieron evidentes cuando la tasa de desempleo aumentó del 10% al 15% entre los años 2000 y 2002. Esto puede verse en el gráfico que se muestra a continuación.

Gráfico 3: Tasa de Desempleo entre Febrero de 1996 y Febrero de 2002<sup>81</sup>



El rápido aumento de la tasa de desempleo fue vinculado a la considerable disminución de la actividad económica. Para finales del año 2001, el PIB de Venezuela había caído dramáticamente hasta menos de cuatro por ciento, mientras que la proyección inicial del gobierno había sido

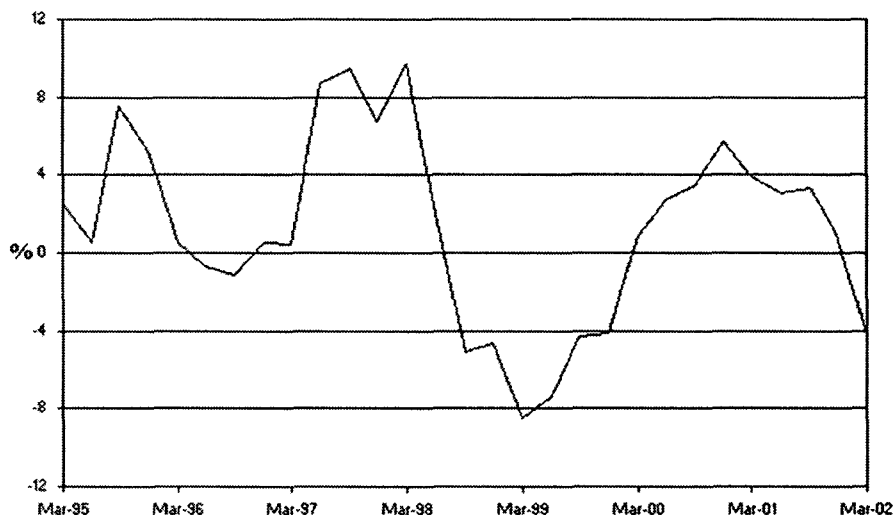
79. Ver Vera, *supra* note 30, en 116.

80. Este fue el nombre inicial que le dio el Presidente Hugo Chavez a su nueva intervención social durante el discurso que dio para explicar la política social de su administración. *Dragon en el Tópico*, *supra* nota 23, en 26.

81. Ver Vera, *supra* nota 31, en 114; Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela, *Tasa de Actividad, Empleo y Desempleo, disponible en* [p://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/act\\_employdesem/ECH%20TOT%20A-E-D%20TM.xls](http://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/act_employdesem/ECH%20TOT%20A-E-D%20TM.xls) (última visita 7 de oct. de 2013).

de 2,7%.<sup>82</sup> El precio de la canasta petrolera también descendió 21,6% entre el año 2000 (25,91 dólares americanos por barril) y el año 2001 (20,30 dólares americanos por barril) y las reservas internacionales cayeron como consecuencia de 15.685 millones de dólares americanos hasta 12.289 millones de dólares americanos.<sup>83</sup> El siguiente gráfico muestra la variación del PIB anual entre Marzo de 1995 y Marzo de 2002.

Gráfico 4: Variación porcentual anual del PIB entre Marzo de 1995 y Marzo de 2002<sup>84</sup>



A comienzos del 2002, la situación económica se hizo muy tensa y convulsionada. El panorama político también empeoró y se exacerbó la polarización entre el gobierno y la oposición. Durante los primeros meses del año se produjeron numerosas protestas y una huelga general de los trabajadores petroleros paralizó la industria, que era el eje fundamental de la economía nacional. El gobierno tomó una postura radical y amenazó con nacionalizar la banca, tomar control directo de la compañía petrolera estatal (PDVSA) y acometer una serie de medidas contra el sector privado, incluyendo la confiscación y expropiación de activos empresariales, tierras

82. Ver id. en 113.

83. Ver id. en 114.

84. Ver Mark Weisbrot and Luis Sandoval, *Center for Economic and Policy Research, The Venezuelan Economy in the Chávez Years* [Centro de Investigación Económica y de Política, *La Economía Venezolana en los Años de Chávez*] 4 (2007), [http://venezuelanalysis.com/files/pdf/cepr\\_economy\\_venezuela\\_07\\_07.pdf](http://venezuelanalysis.com/files/pdf/cepr_economy_venezuela_07_07.pdf) (última visita 18 de oct. de 2013).

y maquinarias.<sup>85</sup> Esto, de acuerdo con el gobierno, ayudaría a fortalecer la transformación económica y acelerar la recuperación, a la vez que neutralizaría la oposición política a las nuevas medidas.<sup>86</sup>

El 11 de abril de 2002, miles de ciudadanos marcharon en protesta hacia el palacio presidencial para manifestar su descontento con las medidas.<sup>87</sup> El presidente fue depuesto brevemente y un régimen de facto tomó el control del país, para ser derrocado nuevamente dentro de las veinticuatro horas siguientes. El presidente Chávez fue reinstaurado nuevamente en el poder el día 13 de abril.<sup>88</sup>

En los días posteriores, algunos líderes del sector privado fueron acusados de promover un golpe de estado y se convirtieron en blanco de la ofensiva política del gobierno.<sup>89</sup> Al mismo tiempo, varios sectores de la sociedad civil se organizaron para lograr el apoyo necesario para pedir un referendo revocatorio contra el presidente, en Agosto de 2004.<sup>90</sup> La inestabilidad y las condiciones económicas poco favorables habían afectado negativamente la popularidad del gobierno. Para fines del año 2003, el PIB había caído a menos 7,8% y la tasa de desempleo alcanzó 16,7%, el nivel más elevado en los últimos veinte años.<sup>91</sup>

La reacción del gobierno ante esta creciente situación de amenaza contra la existencia de su Revolución Bolivariana no fue otra sino tratar de recuperar el apoyo popular a toda costa para mantenerse en el poder. Para lograr dicho objetivo, el gobierno utilizó cualquier tipo de tácticas para incrementar su popularidad y emprendió una campaña agresiva para derrotar a la oposición en el referendo.<sup>92</sup> Un año más tarde, el gobierno vencería en el referendo revocatorio a través de un proceso electoral salpicado de controversias y de acusaciones de manipulación política y trampas.<sup>93</sup>

Una de las estrategias más efectivas emprendidas por el gobierno para recuperar su popularidad fue el lanzamiento de un *Plan Estratégico Social* (PES).<sup>94</sup> El componente principal del PES fue la implementación de una

---

85. Ver *Testimonio de Corrales*, *supra* nota 15, *Dragón en el Trópico*, *supra* nota 23, en 23.

86. Ver Vera, *supra* nota 30, en 120.

87. Ver *Dragón en el Trópico*, *supra* nota 23, en 21.

88. *Id.* en 22.

89. Ver Gómez, *supra* nota 19, en 192.

90. Vera, *supra* nota 31, en 113.

91. *Id.* en 117.

92. Ver *Clientelismo y Fondos Sociales*, *supra* nota 10, en 73.

93. Ver *id.* en 65.

94. Ver Maingon, *supra* nota 28, en 63.

serie de iniciativas de lucha contra la pobreza denominadas Misiones Bolivarianas.<sup>95</sup> El fin de las Misiones fue proveer de bienes y servicios directamente a los pobres, eludiendo la administración pública y otros canales oficiales.<sup>96</sup> Como el tiempo apremiaba, la estrategia gubernamental de lanzar dichos programas sociales fuera del aparato estatal, pareció ser la más efectiva para lograr los fines políticos deseados. Las Misiones no solamente ayudaron al gobierno a recuperar su popularidad y a derrotar a la oposición en el referendo revocatorio del año 2004, sino que también ayudaron a consolidar la plataforma de apoyo político del gobierno a largo plazo.

Durante esta última década, el gobierno venezolano ha invertido más de cinco mil millones de dólares americanos, lo que equivale al 4.5% de su PIB anual<sup>97</sup> en la implementación de más de treinta Misiones.<sup>98</sup> Estos programas sociales comprenden un ambicioso y variado elenco de medidas aparentemente dirigidas a combatir la pobreza y promover el desarrollo. Las Misiones incluyen programas de asistencia en materia de salud,<sup>99</sup> de transferencia de efectivo,<sup>100</sup> alfabetización y otros programas educativos,<sup>101</sup>

95. Ver Comité Técnico, *Misiones Bolivarianas de Venezuela*, SOCIOLOGÍA PLANIFICA (11 de abr. de 2011), <http://sociologiaplanifica.blogspot.com/2011/04/misiones-bolivarianas-de-venezuela.html> (última visita 21 de feb. de 2013); ver también *Las Grandes Misiones Bolivarianas*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=527&Itemid=66](http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=527&Itemid=66) (última visita 21 de feb. de 2013).

96. Ver Maingon, *supra* nota 28, en 49–50.

97. La magnitud real de gastos sociales bajo la administración de Chavez es difícil de determinar, ya que no hay Fuentes confiables de información al respecto. Un indicador posible en el que se basan los expertos es el déficit fiscal acumulado el cual en el 2006 alcanzó 2.3 por ciento del PIB a pesar de la expansión por cinco en los precios del petróleo durante los últimos tres años. Según Corrales y Penfold en fondo especial del gobierno establecido por el gobierno para financiar su programa social fue en algún momento estimado a más de quince billones de la bonanza petrolera. Ver *Dragón en el Trópico*, *supra* nota 23, en 42.

98. Ver Apéndice 1: Lista de Misiones Bolivarianas.

99. Ver por ejemplo, *Misión Barrio Adentro I, II, III, IV*, GOBIERNO EN LÍNEA (2003), [http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39:mision-barrio-adentro-i-ii-iii-iv&catid=23:misiones-bolivarianas&Itemid=66](http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=39:mision-barrio-adentro-i-ii-iii-iv&catid=23:misiones-bolivarianas&Itemid=66) (última visita 18 de feb. de 2013) [en lo sucesivo *Misión Barrio Adentro*].

100. Ver por ejemplo, *Misión Madres del Barrio*, *supra* nota 11.

101. Ver por ejemplo, *Misión Ribas*, GOBIERNO EN LÍNEA (2003), [http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/AMISION\\_RIBAS.html](http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/AMISION_RIBAS.html) (última visita 18 de feb. de 2013); *Misión Robinson*, GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA (2003), [http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/AMISION\\_ROBINSON\\_I.html](http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/AMISION_ROBINSON_I.html) (última visita 18 de feb. de 2013);

*Misión Sucre*, GOBIERNO EN LÍNEA (2003), [http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/AMISION\\_SUCRE.html](http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/AMISION_SUCRE.html) (última visita 18 de feb. de 2013).

consolidación de comunidades,<sup>102</sup> conservación y uso de recursos naturales y energía,<sup>103</sup> la protección de comunidades indígenas,<sup>104</sup> y la redistribución de tierras ociosas.<sup>105</sup> Cada Misión tiene un objetivo específico establecido en el acto formal a través del cual ha sido creada (usualmente un Decreto Presidencial), funciona independientemente de los otros programas sociales, y está usualmente exenta del control y supervisión de los órganos ordinarios de la administración pública.

A pesar de que la mayoría de las Misiones han sido lanzadas en forma independiente, hace un par de años el gobierno las agrupó bajo una agenda social integral simbólicamente llamada Misión Cristo,<sup>106</sup> cuyo objetivo formal era la erradicación de la pobreza en Venezuela para el año 2012. Este objetivo está formalmente alineado con el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES),<sup>107</sup> que a su vez corresponde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio formulados por las Naciones Unidas,<sup>108</sup> y por los Principios enunciados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).<sup>109</sup> La mención de estos principios en la formulación y anuncio formal de las estrategias gubernamentales para combatir la pobreza y proveer asistencia médica primaria a los desposeídos ha contribuido sin duda alguna a darle cierto tono de legitimidad a estas políticas.

Otros países latinoamericanos se han distinguido por implementar programas sociales para combatir la pobreza y reducir la desigualdad. Algunos ejemplos mencionados frecuentemente en la literatura académica

102. Ver por ejemplo, *Misión 13 de Abril*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última visita 18 de feb. de 2013) [en lo sucesivo *Misión 13 de Abril*].

103. Ver por ejemplo, *Misión Revolución Energética*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última visita 18 de feb. de 2013) [en lo sucesivo *Misión Revolución Energética*].

104. Ver por ejemplo, *Misión Guaicaipuro*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última visita 18 de feb. de 2013) [en lo sucesivo *Misión Guaicaipuro*].

105. Ver por ejemplo, *Misión Zamora*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última visita 18 de feb. de 2013) [en lo sucesivo *Misión Zamora*].

106. 106. Ver *Misiones Cristo*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.gob.ve/home/misiones_detalle.dot) (última visita 7 de feb. de 2013) [hereinafter *Misión Cristo*].

107. Ver *Fundación Escuela de Gerencia Social*, MINISTERIO DEL PODER POPULAR DE PLANIFICACION Y FINANZAS, [http://fegs.gerenciasocial.org.ve/paginas/RMISION\\_CRISTO.html](http://fegs.gerenciasocial.org.ve/paginas/RMISION_CRISTO.html) (última visita 1 de oct. de 2012) [en lo sucesivo *FEGS*].

108. Ver *Misión Cristo*, *supra* nota 106.

109. Un ejemplo puede encontrarse en la declaración de Alma-Ata adoptada en 1978 en la Conferencia Internacional de Cuidado de Salud Primario.

son el FONCODES implementado durante la administración de Alberto Fujimori en Perú durante los años noventa,<sup>110</sup> el programa PRONASOL iniciado durante el gobierno del presidente Salinas en México,<sup>111</sup> y su sucesor el programa PROGRESA, implementado durante la gestión del presidente Zedillo en ese mismo país.<sup>112</sup> Otros casos más recientes lo constituyen el programa Familias en Acción,<sup>113</sup> implementado por el gobierno del presidente Uribe en Colombia<sup>114</sup> y los programas Bolsa Escola y Bolsa Familia<sup>115</sup> creados durante el gobierno de Lula Da Silva en Brasil.<sup>116</sup>

La utilización de fondos sociales especiales, incluyendo la transferencia de efectivo y otros programas similares basados en la inversión de capital humano, han sido recibidos positivamente por legisladores, agencias de desarrollo y expertos, debido a su potencial de combatir la pobreza y promover crecimiento económico mediante la entrega directa de recursos a los hogares más pobres.<sup>117</sup>

En el caso específico de las Misiones, una de sus características fundamentales es la participación directa de los beneficiarios en la fase de implementación de cada programa, dándoles de esta forma una mayor apariencia de legitimidad. Es más, el aparente rol protagónico conferido a

---

110. Ver *Cientelismo y Fondos Sociales*, *supra* nota 12, en 67–68; Carol Graham & Cheikh Kane, Gobierno Oportunista o Sosteniendo la Reforma? Tendencia electoral y gasto publico en Perú, 1990-1995\*, 33 *Latin American Research Review* 67, 71 (1998); y Christina Paxson & Norbert R. Schady, ¿Importan las instalaciones educacionales? El caso del Fondo Social del Perú (FONCODES) (Policy Research Working Papers No. 2229, 1999), disponible en <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-2229> (última visita 2 de oct. de 2012).

111. Ver *Cientelismo y Fondos Sociales*, *supra* nota 10, en 66.

112. Ver *id.* en 67.

113. Ver DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA [DPS], <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157> (última visita 2 de oct. de 2012).

114. Ver IEG Evaluación del Sector Público, PROYECTO DE EVALUACIÓN DE EJECUCIÓN, vii (2011) PL.

115. Ver *Bolsa Familia*, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME [PBF] (Brasil), <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> (última visita 2 de oct. de 2012).

116. Ver *Luis Inácio Lula da Silva (1945–presente)*, THE PRESIDENCY (27 de abr. de 2011), <http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?relid=7674&t=79> (última visita 24 de feb. de 2013).

117. Ver por ejemplo, Jishnu Das, Quy-Toan Do & Berk Özler, *Reevaluación de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*, 20 THE WORLD BANK RESEARCH OBSERVER 58 (2005); ver también Glauco Arbix & Scott B. Martin, *Más allá del desarrollo y el fundamentalismo de mercado en Brasil: Activismo Estado Inclusivos sin estatismo* (12 de marzo de 2010) (manuscrito sin publicar), disponible en [http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper\\_arbix.pdf](http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf) (última visita 2 de oct. de 2012) (en archivo con el autor).

la comunidad crea impresión de empoderamiento en los desposeídos. En realidad, las Misiones han sido ejecutadas de manera que solo benefician principalmente a aquellos que han demostrado un apoyo incondicional a la ideología del partido de gobierno, y son manejadas desde arriba, en forma completamente vertical por el gobierno central, a través de una administración pública paralela que opera aislada de los mecanismos de control tradicionales.

Existen al menos otros dos rasgos importantes que distinguen a las Misiones de otros programas de protección social similares<sup>118</sup> ejecutados por otros gobiernos latinoamericanos. En primer lugar, a diferencia del ámbito en el que operan los otros fondos sociales que generalmente están dirigidos a un área o grupo social específico, las Misiones cubren todo el ámbito social de la forma más amplia posible.<sup>119</sup> De esa forma, se han convertido en la pieza central de la agenda social del gobierno y en una de las herramientas más efectivas de política exterior. Con respecto a esto último, al menos hasta el 2009 el gobierno de Venezuela había invertido alrededor de 43 millones de dólares americanos, el equivalente al 6% del capital fijo del país, en programas sociales dirigidos a otros países.<sup>120</sup> Desde este punto de vista, las Misiones Bolivarianas son uno de los programas sociales más grandes y ambiciosos implementados en América Latina durante la última década.<sup>121</sup>

El segundo rasgo importante que distingue a las Misiones de otros programas sociales similares es su implementación a través de cuatro puntos principales. En primer lugar, el gobierno se ha apoyado en la participación activa de las Fuerzas Armadas para ejecutar y manejar el día a día de las Misiones más importantes. En segundo lugar, el gobierno ha designado a PDVSA, la compañía petrolera estatal, como la entidad responsable del financiamiento y administración de las Misiones.<sup>122</sup> En tercer lugar, las Misiones están subordinadas directamente a la Presidencia de la República, y están excluidas de cualquier forma de supervisión y control externo.<sup>123</sup> Finalmente, el gobierno se ha apoyado en la

118. *Ver Detrás de la Pobreza*, *supra* nota 18.

119. *Ver Ferrell*, *supra* nota 15, en 7.

120. Javier Corrales, *Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy* [*Usando el Poder Social para Equilibrar el Poder Suave*], 32(4) *THE WASHINGTON QUARTERLY* 97, 99 (2009) [en lo sucesivo *Usando Poder Social para Equilibrar el Poder Suave*].

121. *Cientelismo y Fondos Sociales*, *supra* nota 10, en 65.

122. *Ver generalmente Párraga*, *supra* nota 16.

123. *Ver generalmente id.*



promulgación de instrumentos jurídicos específicos<sup>124</sup> diseñados para facilitar y simplificar la ejecución de las Misiones de una forma que evita la administración pública formal y garantiza su maleabilidad política.

Dependiendo de su enfoque, del mecanismo de implementación y de sus objetivos, las Misiones pueden clasificarse en tres grupos. El primer grupo consiste de las Misiones que se refieren a educación, cultura, organización social y política. El segundo grupo incluye las Misiones dedicadas a la provisión de alimentos, salud y nutrición. El tercer y último grupo incluye las Misiones dirigidas a la infraestructura pública, reforma agraria, tenencia de tierras y desarrollo habitacional.

En teoría, cada Misión está subordinada a un ministerio específico o a alguna dependencia gubernamental encargada de supervisar la implementación de cada programa. Sin embargo, en la práctica las Misiones son administradas directamente por la Oficina de la Presidencia de la República y financiadas por PDVSA.<sup>125</sup> Esto se ha logrado a través de una serie de canales presupuestarios paralelos excluidos de todo control y supervisión externa<sup>126</sup> y además gracias a la autonomía jurídica que se les ha conferido. Todo esto permite al gobierno mantener un elevado poder discrecional sobre cómo distribuir los recursos, y seleccionar a quienes beneficiar y excluir de cada programa.<sup>127</sup>

De todas las Misiones que han sido lanzadas hasta el momento, Barrio Adentro y Madres del Barrio constituyen dos de los programas que mejor representan la aparente aspiración del gobierno de responder a sus objetivos sociales prioritarios: el derecho de los desposeídos a un sistema de salud universal, y el combate contra la pobreza en las familias. En la siguiente sección, se describe su estructura, los instrumentos jurídicos empleados en su ejecución y mas importante aún, la manipulación política a la que están sujetas las mismas entre otras cosas, gracias a las condiciones creadas por un marco jurídico políticamente favorable al gobierno.

---

124. Por "instrumentos jurídicos" me refiero a un conjunto o grupo de leyes (leyes, decretos y otras formas de ley oficial), las instituciones y procesos legales promulgadas y / o utilizados por ciertos tipos de actores como un medio para lograr un objetivo específico u objetivo que se considera beneficioso para un grupo.

125. *Ver generalmente*, Parraga, *supra* nota 16, en 37–51.

126. *Ver Dragón en el Trópico*, *supra* nota 23, en 80.

127. *Ver generalmente* Hawkins & Rosas, *supra* nota 15; *ver también* SI FUNCIONA CLIENTELISMO?, *supra* nota 14, en 16.

### III. LA MALEABILIDAD EN ACCIÓN: UNA MIRADA DETALLADA A DOS MISIONES

#### A. *Misión Barrio Adentro*

La Misión Barrio Adentro (MBA) es un programa dirigido a brindar asistencia médica integral a aquellos que viven en situación de pobreza.<sup>128</sup> Los servicios médicos son ofrecidos en forma gratuita a los beneficiarios de MBA y el costo total es absorbido por el gobierno. MBA ha sido presentada como un mecanismo para apoyar la protección del derecho a la salud consagrado en el artículo 83 de la Constitución.<sup>129</sup> Además de los servicios de consulta externa, MBA comprende el diseño, construcción y gerencia de clínicas comunitarias en áreas con acceso restringido o sin acceso a hospitales y clínicas.<sup>130</sup> El enfoque holístico de la MBA es el resultado evolutivo de dos programas anteriores.<sup>131</sup>

El primer antecedente fue implementado en respuesta a un desastre natural que afectó el litoral central de Venezuela en 1999 y que causó más de 25.000 muertes.<sup>132</sup> En el año 2000, los gobiernos de Cuba y Venezuela entraron en un acuerdo de asistencia humanitaria para proveer servicios médicos de emergencia a las víctimas de la tragedia.<sup>133</sup> El segundo

---

128. Ver *Misión Barrio Adentro*, *supra* nota 99.

129. Ver CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA [CN.], art. 83, GACETA OFICIAL [G.O.], n. 36.860, 30 de Diciembre de 1999.

130. Ver Ferrel, *supra* nota 15, en 13.

131. El enfoque holístico adoptado por MBA no es del todo novedoso. Iniciativas similares se adoptaron en Chile durante al Presidente Salvador Allende a principios de 1970 y se hizo popular entre los partidarios del movimiento Latinoamericana de Medicina Social]. Ver WAITZKIN H, IRIART C, ESTRADA A, LAMADRID S, SOCIAL MEDICINE IN LATIN AMERICA: PRODUCTIVITY AND DANGERS FACING THE MAJOR NATIONAL GROUPS [MEDICINA SOCIAL EN AMERICA LATINA: PRODUCTIVIDAD Y PELIGROS QUE ENFRENTAN LOS GRUPOS PRINCIPALES NACIONALES] 325-23 (2001), *disponible en* <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11498235> (última visita 25 de enero de 2013); WAITZKIN H, IRIART C, ESTRADA A, LAMADRID S, LATIN AMERICAN SOCIAL MEDICINE AND GLOBAL SOCIAL MEDICINE [MEDICINA SOCIAL ENTONCES Y AHORA: LECCIONES DE AMERICA LATINA] 93 (Am. J. of Public Health, 2003), *disponible en* <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1448137/> (última visita 25 de enero de 2013).

132. Ver *Natural Disaster in Venezuela 2000 [Desastre Natural en Venezuela en 2000]*, RELIEFWEB (12 de enero de 2000), <http://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/natural-disaster-venezuela-update-12-jan-2000> (última visita 20 de feb. de 2013).

133. Otro acuerdo, firmado el 30 de octubre de 2000 entre Venezuela y Cuba, el cual amplió la cooperación binacional a otras áreas como la agricultura, el suministro por parte de Cuba de vacunas y otros medicamentos, equipos médicos y de laboratorio, así como la formación de profesionales Venezolanos de la salud en Cuba, por lo que Venezuela acordó pagar a Cuba hasta 53.000 barriles de crudo por día. Ver, Institute for Cuban and Cuban-American Studies University of Miami [Instituto Cubano y Cubano-Americano Estudios de la Universidad de Miami], CASTRO'S VENEZUELAN

antecedente fue el Programa Barrio Adentro (PBA), que fue implementado por el Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal en el año 2002.<sup>134</sup> Se trataba de un programa de mitigación de pobreza consistente en la construcción de clínicas temporales.<sup>135</sup> El PBA también incluyó la participación amplia de médicos cubanos.<sup>136</sup>

El PBA fue bien recibido por sus beneficiarios pero no estuvo exento de controversia. El lado positivo es que les permitió más de 100.000 personas a recibir beneficios directos en menos de un año.<sup>137</sup> Por otro lado, provocó una batalla legal iniciada por la Federación Médica de Venezuela para impedir a los médicos y otros profesionales de salud cubanos ejercer la profesión médica en Venezuela sin licencia.<sup>138</sup> La Federación Médica reconoció y agradeció la ayuda suministrada por Cuba durante la emergencia, pero se opuso vehementemente a que permanecieran en el país en forma permanente.<sup>139</sup> Aun cuando los tribunales le dieron la razón a la Federación Médica, la sentencia nunca se cumplió.<sup>140</sup> Desde entonces, la presencia de médicos y muchos otros profesionales y técnicos cubanos ha aumentado exponencialmente.<sup>141</sup>

---

BONANZA [BONANZA VENEZOLANO DE CASTRO] (20 de abr. de 2004), *disponible en* [http://ctp.iccas.miami.edu/FOCUS\\_Web/Issue54.htm](http://ctp.iccas.miami.edu/FOCUS_Web/Issue54.htm) (última visita 25 de enero de 2013).

134. Vera, *supra* nota 31, en 120.

135. *Id.*

136. *Ver generalmente* Yolanda D'Elia, LUIS FRANCISCO CABEZAS, 'LAS MISIONES SOCIALES EN VENEZUELA 16 (2008), <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PolycymisionesYolanda.pdf> (última visita 28 de enero de 2013); Hoyer & Clarembaux, *infra* nota 137, en 12; Vera, *supra* nota 31, en 120.

137. MARIELA HOYER & PATRICIA CLAREMBAUX, *BARRIO ADENTRO: HISTORIAS DE UNA MISIÓN 120* (Libros de El Nacional, 1<sup>ra</sup> ed. 2009) (Venez.).

138. *Id.* en 17.

139. *Ver* Arachu Castro, *Barrio Adentro: A Look at the Origins of Social Issues [Barrio Adentro: Una Mirada a los Orígenes de una Misión Social]*, *REVISTA* (2008), *disponible en* <http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/fall-2008/barrio-adentro> (última visita 20 de feb. de 2013).

140. A raíz de la decisión judicial, el alcalde del Municipio Sucre Sr. Rangel Avalos prometió rebelarse contra ella. *Ver* Rangel Avalos *Reitera Desacató a Decision de Corte*, *ELUNIVERSAL.COM* (11 de sept. de 2003), [http://buscador.eluniversal.com/2003/09/11/ccs\\_art\\_11277B.shtml](http://buscador.eluniversal.com/2003/09/11/ccs_art_11277B.shtml) (última visita 25 de enero de 2013). Por otra parte, a raíz de ésta y otras decisiones judiciales adversas a las políticas del gobierno, varios jueces fueron despedidos. Los jueces decidieron llevar su caso al sistema interamericano de Derechos Humanos y obtuvieron un fallo favorable, el cual el gobierno venezolano se resistió a cumplir. *Ver* Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Apitz Barbera y Otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela, Sentencia de 5 de agosto de 2008, *disponible en* [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_182\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf) (última visita 25 de enero de 2013).

141. *Ver* Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 11.

Una vez neutralizados los efectos de la batalla legal sobre la presencia de los médicos cubanos en Venezuela, el gobierno nacional aceleró el PBA y lo extendió hacia el resto del país. Entre los meses de abril a junio de 2003, al menos cien médicos cubanos llegaron al país para la primera fase del programa en Caracas.<sup>142</sup> A finales de diciembre de ese mismo año, a través de un decreto especial, el presidente Chávez anunció la creación de una Comisión Presidencial para la Coordinación de la Misión Barrio Adentro.<sup>143</sup> El mes anterior, el presidente había anunciado públicamente el lanzamiento de la Misión Barrio Adentro (MBA) como un programa de alcance nacional.<sup>144</sup> Para ese momento, el número de médicos cubanos alcanzaba había por lo menos diez mil, y estaban ofreciendo sus servicios en veintitrés estados.<sup>145</sup> Los decretos presidenciales antes mencionados, fueron justificados aparentemente con la aspiración de garantizar el acceso a la salud y de promover la participación ciudadana, como está consagrado en los artículos 83 y 84 de la Constitución.<sup>146</sup> Paradójicamente lo que el gobierno pareció entender de “participación ciudadana” fue mantener a MBA alejada del alcance de todo control por los órganos de la administración pública al igual que el resto de las Misiones, pero sometida abiertamente al control político de aquellos miembros del círculo cercano al presidente.<sup>147</sup>

MBA ofrece visitas domiciliarias de doctores y otros profesionales que transitan a pie a través de los barrios más pobres de Venezuela.<sup>148</sup> Adicionalmente, la Misión ofrece asistencia a través de los *Centros de Diagnóstico Integral*, las *Salas de Rehabilitación*, y los *Centros de Alta Tecnología*.<sup>149</sup> Todos ellos funcionan en las clínicas populares construidas por el gobierno en áreas remotas e inaccesibles, en escuelas, iglesias, o aún en casas particulares.<sup>150</sup>

---

142. Ver Castro, *supra* nota 139.

143. Ver GACETA OFICIAL [G.O.], Decreto 2.745, 14 de Diciembre de 2003, (Venez.), disponible en <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/Enero/260104/260104-37865-02.html> (última visita 21 de feb. de 2013).

144. Ver Castro, *supra* nota 139.

145. Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 14.

146. *Barrio Adentro Supera las 278 Millones de Consultas Medicas*, APPORREA.ORG (12 de feb. de 2008), <http://www.aporrea.org/misiones/n109364.html> (última visita 20 de feb. de 2013) [en lo sucesivo *Barrio Adentro Supera Las 278 Millones De Consultas Medicas*].

147. Ver Nava, *supra* nota 14, en 95.

148. Ver Clientismo y Fondo Social, *supra* nota 10, en 63.

149. Ver Castro, *supra* nota 139.

150. Ver Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 11. En noviembre de 2004, de las 8.513 clínicas MBA, sólo 217 fueron alojados en instalaciones especiales construidas por el gobierno

Los equipos médicos, mobiliario e implementos necesarios son suplidos a las clínicas por orden presidencial basándose en recomendaciones por los encargados de la Misión.<sup>151</sup> La supervisión y manejo de la MBA está a cargo de miembros del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), a quienes se les exige frecuentemente, como parte de sus funciones, ejercer actividades de proselitismo político a favor del gobierno.<sup>152</sup>

El financiamiento de la MBA proviene de la *Fundación Oro Negro*, una entidad especial creada por PDVSA para canalizar el ingreso obtenido por la renta petrolera hacia los programas sociales.<sup>153</sup> Los sueldos y salarios de los médicos cubanos son entregados directamente al gobierno de Cuba bajo un acuerdo especial suscrito con esa nación caribeña.<sup>154</sup> Los empleados venezolanos, incluyendo a los anfitriones de la gran cantidad de clínicas improvisadas que operan desde casas particulares, son pagados a través de una cuenta especial establecida por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social.<sup>155</sup> Como se dijo antes, el gobierno hace ostentación de la participación directa del ciudadano común en el manejo de la MBA, lo que concibe como una de sus metas para incentivar la participación ciudadana en la implementación de la política social.<sup>156</sup> Sin embargo, únicamente aquellos afiliados al PSUV son elegidos para cargos de supervisión dentro de las Misiones.<sup>157</sup>

A pesar de que algunos hospitales han sido integrados a la MBA para atender a los pacientes que requieren hospitalización o cuidado especializado que excede la capacidad de los consultorios populares, la MBA se mantiene en su mayoría fuera del ámbito de la infraestructura hospitalaria del estado.<sup>158</sup> La MBA no tiene un presupuesto fijo.<sup>159</sup> En vez

---

(octagonales) y la gran mayoría operaba en casas particulares. Ver Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 69.

151. Ver Entrevista con Administrador de Misión Madres del Barrio (jun. de 2010) (en archivo con el autor), [en lo sucesivo Entrevista 12] (por razones de confidencialidad el nombre del Director ha sido retenido.).

152. Ver *PSUV Supervisa Las Obras Del Gobierno*, PSUV (23 de oct. de 2011), <http://lanegraantonia.psuv.org.ve/2011/10/23/noticias/psuv-supervisa-las-obras-del-gobierno/#.USppWKVU3wx> (última visita 24 de feb. de 2013).

153. Ver Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 71.

154. Ver Acuerdo ALBA-TCP, art. 14, § 3 (2006).

155. Ver Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 72.

156. Ver Ferrell, *supra* nota 15, en 13.

157. Ver Entrevista 12, *supra* nota 151.

158. Ver Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 75.

159. Ver *id.* en 67.

de un presupuesto fijo, los fondos necesarios le son asignados a la MBA dependiendo de las necesidades específicas de cada componente, que curiosamente aumentan considerablemente alrededor de los períodos de elecciones. Los requisitos son determinados por varios niveles de entes supervisores y finalmente aprobados por la presidencia de la República.<sup>160</sup> Tal como se dijo anteriormente, el control financiero de las Misiones depende exclusivamente de PDVSA, quien controla todos los otros aspectos de las políticas sociales del gobierno.<sup>161</sup>

El papel de los militares en el proceso de implementación de las Misiones es también muy importante. Por ejemplo, el Ministerio de la Defensa, a través de la Fundación Proyecto País y su Oficina de Infraestructura, que está a cargo del diseño y construcción de los *octagonales*, que es como se ha llamado a las estructuras en las que funcionan las clínicas populares.<sup>162</sup> El Ministerio de la Defensa está a cargo también de recabar datos y formar inventario de todas las actividades realizadas dentro de la MBA,<sup>163</sup> lo cual mantiene permanentemente informado al gobierno desde donde se toman todas las decisiones.<sup>164</sup> Las fuerzas armadas también están a cargo de proveer apoyo logístico a la MBA, fundamentalmente en las zonas rurales más remotas.<sup>165</sup> Estas actividades a veces incluyen el traslado a Cuba de aquellos pacientes que requieren tratamientos o cirugías especiales que son realizadas en la isla caribeña.<sup>166</sup>

---

160. Ver Entrevista 12, *supra* nota 151.

161. Una forma para facilitar este proceso, en el 2005 la Asamblea Nacional aprobó una enmienda a la Ley del Banco Central (*Ley del Banco Central de Venezuela*), cuyo objetivo principal era permitir a PDVSA a retener un porcentaje de los ingresos obtenidos por las exportaciones de petróleo. Ver generalmente BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, LEY DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, disponible en <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/LEYBCV2005.pdf> (última visita 25 de enero de 2013); Ver Párraga, *supra* nota 16, en 27.

162. Según algunas fuentes entrevistadas por Hoyer y Clarembaux (2009), sin embargo, las entidades encargadas de la construcción de los octagonales son el Fondo Unico Social y el Fondo Venezolano de Inversión Social, ambos bajo la supervisión del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 69.

163. Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 75.

164. Ver Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 75.

165. Ver *id.*

166. Ver Ferrell, *supra* nota 15, en 13. Otro programa llamado Misión Milagro, ofrece la oportunidad a los ciudadanos con discapacidad visual para volar a Cuba para someterse a una cirugía en uno de los hospitales especializados de esa nación. Acuerdos similares han sido suscritos entre Cuba y otros países latinoamericanos como El Salvador, Guatemala, Bolivia, Argentina y República Dominicana. Ver Misión Milagro, CEIMS, [http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?itemid=28&id=13&option=com\\_content&view=article](http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?itemid=28&id=13&option=com_content&view=article) (última vista 13 de feb. de 2013) [en lo sucesivo *Misión Milagro*].

Al igual que las otras Misiones, la MBA es gratuita y no se exigen requisitos especiales para ser calificado como beneficiario de la misma.<sup>167</sup> Sin embargo, la impresión generalizada es que el gobierno le ha prestado mucha más atención a aquellas zonas en las cuales tiene seguidores incondicionales, excluyendo o dejando olvidados completamente a los barrios que no apoyan al proyecto político.<sup>168</sup> Tal como lo ha indicado Penfold, “Barrio Adentro no ha sido un programa necesariamente dirigido a atender a los estados con la población más pobre, sino más bien a los estados con el mayor número de seguidores políticos.”<sup>169</sup> Otros han afirmado que como condición para optar por cualquier servicio de atención especializada o tratamientos médicos sofisticados, ordinariamente se exige a los pacientes que se inscriban en el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).<sup>170</sup>

El hecho de que la MBA es manejada a través de canales extraoficiales dificulta enormemente saber cuántas personas trabajan en ella, incluyendo el número de médicos cubanos y de otros países. También es difícil saber cuál es el costo real de dicha Misión.<sup>171</sup> No obstante, de acuerdo con un informe publicado en el año 2008 por el Ministerio de Información, para esa época la MBA había ofrecido alrededor de 278 millones de consultas individuales y más de 124 millones de visitas domiciliarias a habitantes de zonas remotas sin acceso al sistema de salud.<sup>172</sup> De acuerdo con ese mismo informe, para esa época había 3.274 consultorios populares y 6.743 comités de salud en todo el territorio nacional.<sup>173</sup>

A pesar de la falta de información más precisa sobre la MBA, la percepción es que la misma ha logrado alcanzar a un amplio sector de la población. Se trata no solamente de aquellos tradicionalmente excluidos del sistema formal de salud, sino que también han demostrado lealtad política incondicional al gobierno. Por su parte, el gobierno ha justificado

---

167. Ver Ferrell, *supra* nota 15, en 12.

168. Ver Penfold-Becerra, *Clientelismo y Fondo Social: Evidencia Emperica de las Misiones de Chavez*, 1 LATIN AMERICAN POLITICS AND SOCIETY 28 (2007), disponible en [http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/1149208-1147789289867/IIIBW\\_Conference\\_Clientelism\\_and\\_Social\\_FundsREVISED.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/1149208-1147789289867/IIIBW_Conference_Clientelism_and_Social_FundsREVISED.pdf) (última vista 22 de oct. de 2013) [en lo sucesivo *Borrador de Clientelismo*].

169. *Id.* en 27.

170. Sara Carolina Díaz, *Registro en Misiones va de la mano de la campaña roja*, EL UNIVERSAL (7 de mayo de 2012), <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120507/registro-en-misiones-va-de-la-mano-de-la-campana-roja> (última vista 22 de oct. de 2013).

171. Desafortunadamente, las estadísticas en la página de internet de MBS fueron actualizadas por última vez el 31 de enero de 2004.

172. Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 136, en 101.

173. *Id.*

su apoyo por la MBA en su compromiso de ofrecer acceso gratuito al sistema de salud primario (tal como esta detallado en la declaración de Alma-Ata, adoptada en el 1978 en la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud),<sup>174</sup> así como también en la garantía del derecho a la salud consagrado en el artículo 83 de la Constitución.<sup>175</sup> El sexto principio de la Declaración de Alma-Ata sostiene que:

“La atención primaria de salud es la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar, en todas y cada una de las etapas de su desarrollo con un espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación. La atención primaria forma parte integrante tanto del sistema nacional de salud, del que constituye la función central y el núcleo principal, como del desarrollo social y económico global de la comunidad. Representa el primer nivel de contacto de los individuos, la familia y la comunidad con el sistema nacional de salud, llevando lo más cerca posible la atención de salud al lugar donde residen y trabajan las personas, y constituye el primer elemento de un proceso permanente de asistencia sanitaria.”<sup>176</sup>  
(Resaltado mío)

La relación entre la atención de salud primaria y la consecución del desarrollo económico y social expresada en el párrafo transcrito anteriormente fue también aceptada por el gobierno como política expresa en su Plan de Desarrollo Económico y Social 2001–2007, y en más de una ocasión fue objeto de elogios por parte de gobiernos extranjeros, líderes políticos progresistas,<sup>177</sup> organizaciones no gubernamentales<sup>178</sup> y

---

174. *Ver Alma-Ata Report, supra* nota 109.

175. *Ver generalmente* CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA [CN.], GACETA OFICIAL [G.O.], n. 36.860, 30 de Diciembre de 1999.

176. *Ver Alma-Ata Report, supra* nota 109, en 3.

177. *Ver generalmente* Plan de desarrollo Económico y social de la nación 2001–2007 (PDES)- Misión Madres del Barrio, GOBIERNO EN LÍNEA (2006), [http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/RMISION\\_MADRES\\_DEL\\_BARRIO.html](http://fegs.gerenciasocial.gob.ve/paginas/RMISION_MADRES_DEL_BARRIO.html) (última visita 4 de feb. de 2013) [en lo sucesivo *Plan de Desarrollo*].

178. *Ver* Carlos H. Alvarado, et al., *Cambio Social y Políticas de Salud en Venezuela*, 3 SOCIAL MEDICINE 95, 99 n. 2 (2008).



organizaciones internacionales.<sup>179</sup> La atención de salud primaria también ha sido entendida como una forma de aliviar la pobreza, aun en forma indirecta, debido a su potencial para mejorar las condiciones de vida de la población general y la absorción por el estado de los costos de salud que de otra forma serían sufragados por los habitantes.<sup>180</sup>

Otro componente importante de esta política social, al menos en teoría, es la participación directa del ciudadano en la provisión de servicios,<sup>181</sup> además de los esfuerzos directos del estado para llegar a los directamente desasistidos. Sin embargo, la mayoría de las críticas que se le han hecho a la MBA han sido precisamente contra el componente de “intervención directa” que es visto más bien como una estrategia del gobierno para sustraerse a todos los mecanismos de control directo, evitando la responsabilidad administrativa y manipulando los programas sociales en búsqueda de fines políticos individuales.<sup>182</sup>

En su condición de columna vertebral de las Misiones Bolivarianas, la MBA se relaciona con otros programas para combatir la pobreza en grupos sociales específicos. La Misión Madres del Barrio, que se describe a continuación, es uno de los programas más importantes.

#### B. Misión Madres del Barrio

La Misión Madres del Barrio (MMB) fue creada oficialmente en el año 2006 a través del Decreto Presidencial 4.342.<sup>183</sup> Esta Misión tiene como objetivo fundamental brindarles apoyo temporal a las mujeres que viven en situaciones de pobreza extrema. La MMB asiste a sus beneficiarias a lograr convertirse en personas productivas económicamente e independientes. Las beneficiarias directas de la MMB son amas de casa con dependientes

---

179. Ver por ejemplo, UNICEF, *Venezuela Barrio Adentro: un modelo de Salud Primaria Universal*, Misión Barrio Adentro: El Derecho a la Salud y Inclusión Social en Venezuela, WORLD HEALTH ORGANIZATION (2005).

180. Ver República Bolivariana de Venezuela, *Lineas Generales del Plan de Desarrollo Economico y Social de la Nacion 2001–2007*, (sept. de 2001), disponible en <http://portaleducativo.edu.ve/PoliticasyEdu/planes/documentos/PlanDesarrolloESN-2001-07.pdf> (última vista 22 de oct. de 2013) [en lo sucesivo *Lineas Generales del Plan de Desarrollo Economico y Social*].

181. Ver Nava, *supra* nota 14, en 93. El gobierno alcanzó esto permitiendo que algunas de las clínicas de MBA se establecieran en residencias privadas. See Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 136, en 69.

182. Ver generalmente, *¿SI FUNCIONA CLIENTELISMO?*, *supra* nota 15.

183. Decreto No. 4.342, 5 de Marzo de 2006, Misión Madres del Barrio San Carlos Cojedes art. 1 [en lo sucesivo Decreto No. 4.343].

(hijos, padres y otros familiares), cuyo ingreso familiar es inferior al salario mínimo.<sup>184</sup>

El apoyo económico es en forma de una transferencia de efectivo incondicional (TIE, o *unconditional cash transfer*)<sup>185</sup> entregada directamente a las beneficiarias a través de una institución financiera autorizada o a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.<sup>186</sup> El monto máximo del subsidio es el ochenta por ciento del salario mínimo y no tiene límite de tiempo, a pesar de que la expectativa en la mayoría de los casos es que la ayuda sea temporal.<sup>187</sup>

Las beneficiarias son divididas en cuatro “batallones,” cada uno de los cuales está dirigido a un grupo específico dependiendo de la condición de las mujeres (incapacitadas o capacitadas para trabajar) o lugar de residencia.<sup>188</sup> El siguiente cuadro muestra la distribución de cada batallón y el número de beneficiarias durante el año 2006.

---

184. *Madres del Barrio*, *supra* nota 10.

185. *Ver id.*

186. *Ver id.*

187. *Ver id.*

188. *Ver* MISIÓN MADRES DEL BARRIO: REVOLUCIÓN CON ROSTRO DE MUJER, [minci2.minci.gob.ve/reportajes/2/12926/mision\\_madres\\_del.pmt](http://minci2.minci.gob.ve/reportajes/2/12926/mision_madres_del.pmt) (última visita 21 de feb. de 2013).

Cuadro 2: Distribución de las beneficiarias de la Misión Madres del Barrio (2006)<sup>189</sup>

Batallón	Descripción	Beneficiarias
Primera (Madres Lanceras incluidas en la Misión Vuelvan Caracas)	Mujeres en transición hacia una actividad productiva y con capacidad para trabajar.	148.739
Segundo	Mujeres pertenecientes a los veinticuatro municipios más pobres del país.	36.925
Tercero	Mujeres afectadas por alguna discapacidad	5.589
Cuarto	Mujeres pertenecientes a dos municipios adicionales de cada uno de los veinticuatro estados.	47.291

La justificación de la MMB esta contenida en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 publicado por el gobierno nacional. Dicho plan menciona expresamente el apoyo a las mujeres y a la lucha contra la pobreza como sus dos prioridades más importantes.<sup>190</sup> Además, los artículos 75 y 76 de la Constitución mencionan la protección de la familia como una obligación activa del estado.<sup>191</sup>

Durante la fase inicial de la MMB, las beneficiarias fueron seleccionadas por los integrantes de los *Equipos Técnicos Parroquiales*.<sup>192</sup> Concretamente, más de 2.000 encuestadoras fueron enviadas a distintos lugares del país para entrevistar a mujeres.<sup>193</sup> Las recomendaciones de los ETP eran remitidas a la Comisión Presidencial a cargo de la MMB, para que se decidiera quienes recibirían la ayuda. Poco tiempo después, el rol de los ETP sería asumido por unos órganos *ad hoc* denominados *Comités*

---

189. *Id.*

190. *Ver Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social, supra* nota 180.

191. *Ver* CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA [CN.], art. 75, GACETA OFICIAL [G.O.], n. 36.860, 30 de Diciembre de 1999.

192. *Ver Plan de Desarrollo, supra* nota 177.

193. *Id.*

*Madres del Barrio* (CMB).<sup>194</sup> Cada comité esta conformado por un grupo de veinte a doscientas mujeres beneficiarias del programa y líderes comunitarias.<sup>195</sup> De acuerdo con estadísticas oficiales, para el mes de marzo de 2007, en todo el país había 2.744 comités integrados por 83.484 mujeres.<sup>196</sup>

El hecho de permitir a los miembros de las mismas comunidades participar en la selección de beneficiarias de la MMB tiene la aparente ventaja de trasladar el poder de decisión a la ciudadanía y alimentar la idea de solidaridad social.<sup>197</sup> Sin embargo, las integrantes de los CMB son siempre personas que han demostrado un alto grado de lealtad política al gobierno y se les exige ser miembros activos del PSUV. Los CMB estan también a cargo de coordinar actividades con otros programas sociales tales como la Misión Barrio Adentro (salud), las Misiones Robinson, Ribas y Sucre (educación y alfabetización) y la Misión Guaicaipuro (asistencia a las comunidades indígenas). Cada comité está a cargo de determinar si las beneficiarias de MMB también son elegibles para otras Misiones o programas de ayuda dispuestos por el gobierno para ayudarlas a superar su situación de pobreza extrema.<sup>198</sup>

Es común que las integrantes de los CMB esten también involucradas directamente en la ejecución de otras misiones y que ademas ejerzan cargos políticos de importancia en el PSUV. Como consecuencia, el solapamiento de los diferentes programas sociales entre si, y las actividades de proselitismo político es muy común. Finalmente, aun cuando los CMB ejercen cierto rol en la selección inicial de los beneficiarios y en la operación diaria de la MMB, la mayoría de las decisiones importantes de esta Misión, incluyendo las actividades de supervisión y control de la misma, están a cargo del jefe de cada Misión quien a su vez le reporta directamente al Presidente de la República.

Durante el primer año de existencia de la MMB el gobierno se propuso la creación de 648 CMB para beneficiar al menos doscientas 200.000 en situación de pobreza extrema.<sup>199</sup> El gobierno también distribuyó 750 millones de bolívares fuerte, lo que equivalía aproximadamente a 128 millones de dólares americanos para ese momento.<sup>200</sup> Tal como se indicó

---

194. *Id.*

195. Decreto No. 4.342, *supra* nota 183.

196. *Id.* en art. 9.

197. *Ver Madres del Barrio*, *supra* nota 11.

198. *Ver id.*

199. *Ver Plan de Desarrollo*, *supra* nota 177.

200. *Ver* Carlos Aponte Blank, El gasto público social durante los periodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999–2009, 73 CUADERNOS DEL CENDES 47 (2010).

anteriormente, el gobierno ha sido reacio a publicar datos precisos sobre las Misiones, y la poca información disponible no es suficiente para demostrar si la MMB ha contribuido verdaderamente a combatir la pobreza y reducir la desigualdad, o en que medida lo ha hecho.<sup>201</sup> Lo que si esta claro, sin embargo, es que los fondos entregados bajo la rubrica de las distintas misiones han aumentado notablemente durante la época prelectoral, y también ha quedado claramente establecido que los beneficiarios de las mismas han sido seleccionados de acuerdo con la lealtad política demostrada en lugar de su necesidad real o de su grado de pobreza.<sup>202</sup>

#### IV. MANIPULANDO EL DERECHO PARA ASEGURAR EL EXITO DE LAS MISIONES

Como se ha dicho anteriormente, uno de los rasgos más sobresalientes del proceso de implementación de las políticas sociales en Venezuela es el uso de al menos cuatro estrategias.<sup>203</sup> La finalidad del gobierno es llevar beneficios sociales directamente a la población sin ningun control externo con la ayuda de varios actores estratégicamente importantes tales como las fuerzas armadas y PDVSA. El hecho de que estos actores estén políticamente subordinados al gobierno facilita la manipulación estratégica de los recursos del estado para fines electorales y asegura el logro de un apoyo clientelar a largo plazo.

El derecho ha sido un elemento importante en esta fórmula, empleado por el gobierno como una herramienta para remover los posibles obstáculos que surgen de las multiples capas burocráticas que, de acuerdo al gobierno, impiden la intervención social necesaria. El derecho ha sido también empleado como una herramienta facilitadora que le da al poder ejecutivo la flexibilidad que desea para lograr los objetivos de sus políticas. Con la implementación de diversas herramientas jurídicas y la reforma institucional acometida, el gobierno no ha ocultado su uso del derecho en

---

201. Ver *Dragón en el Trópico*, *supra* nota 23, en 42.

202. En un estudio empírico realizado en 2006 para demostrar la manipulación política de los fondos petroleros por parte del gobierno venezolano, Penfold, observó que "después de controlar por las condiciones de pobreza los estados y municipios con un mayor número de partidarios se vieron favorecidos con un mayor acceso a algunos de estos programas. " Luego llegó a la conclusión de que el "uso de los fondos sociales se convirtió en un aspecto central de la estrategia política de Chavez para ganar el referéndum revocatorio del 2004" y que "es factible suponer que estos programas han ayudado a crear una división social que seguirá siendo una fuente importante de apoyo para el movimiento político de Chávez en un futuro próximo, un proceso obviamente facilitado por la bonanza petrolera y la fuerte concentración de poderes de la rama Ejecutiva. Ver *Borrador de Clientelismo*, *supra* nota 167, en 29-30.

203. Ver generalmente Párraga, *supra* nota 16.

forma ideologizada.<sup>204</sup> La intervención jurídica debería ayudar a mejorar las condiciones para la realización de objetivos sociales importantes, como justicia social, igualdad y participación democrática.<sup>205</sup>

El gobierno venezolano, sin embargo, parece haber empleado el derecho principalmente para aislarse a sí mismo de cualquier posibilidad de control externo, lo cual le ha permitido utilizar los fondos destinados a programas sociales para ensamblar una maquinaria de apoyo político a largo plazo. A primera vista, el gobierno parece haber estado promoviendo una serie de reformas legislativas importantes para el logro del plan nacional de desarrollo social.<sup>206</sup> Pero un análisis más cuidadoso que toma en cuenta el contexto político revela fácilmente que en lugar de ayudar a reducir los niveles de pobreza, la desigualdad y contribuir al desarrollo, las Misiones han ayudado al gobierno a reforzar su plataforma política.

*A. Tipos de intervencion legal empleados en las misiones.*

La herramienta más importante es obviamente la constitución de 1999, cuyo articulado refleja la aspiración del estado de reducir la desigualdad, luchar contra la pobreza a la vez de promover crecimiento económico, estabilidad política y justicia social.<sup>207</sup> Debido a que el gobierno actual fué el promotor mas importante de esta última reforma constitucional y los seguidores políticos del presidente fueron esenciales en la redacción de muchas normas constitucionales, sus agentes se arrogan con frecuencia un rol de autoridad en la interpretación originaria de la constitución. Las normas que resultan especialmente relevantes en el presente caso son las referidas al derecho de acceso a la salud primaria (artículo 83) o a un sistema de seguridad social (artículo 86).<sup>208</sup> Este tipo de normas han sido interpretadas tradicionalmente como atributivas de una función genérica al

---

204. Ver Rittich, *supra* nota 9, en 211 (señalando que el "uso discursivo e ideológico de la ley" es uno de los modos más sobresalientes de la relación entre la agenda "social y los objetivos de democratización.").

205. Ver *id.* en 211.

206. Ver *Plan de Desarrollo*, *supra* nota 177. El plan de desarrollo social establecido por el gobierno de Venezuela "tiene como objetivo responder a las necesidades sociales alcanzando la equidad como nuevo orden de justicia social (...) Este objetivo requiere la transformación de las condiciones de vida de la mayoría de la población, históricamente privados y separados de la igualdad de acceso a la riqueza y el bienestar."

207. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA [CN.], art. 75-76, 79-80, 88, GACETA OFICIAL [G.O.], n. 36.860, 30 de Diciembre de 1999 (artículos que tratan la aspiración estado para reducir la desigualdad); *Id.* en art. 86-87, 299 (artículos que luchan contra la pobreza); *Id.* en art. 79, 110, 112, 123, 169 (artículos que promueven el crecimiento económico), *Id.* en art. 3, 26, 84, 119 (artículos que tratan la estabilidad política y la justicia social).

208. Ver *id.* en art. 230.

Congreso (ahora llamado Asamblea Nacional) para regular cada derecho por vía de ley especial.<sup>209</sup> El poder ejecutivo, sin embargo, ha interpretado que ello más bien constituye un llamado a la acción directa del gobierno y ha invocado frecuentemente esta postura como justificación durante el lanzamiento de sus Misiones Bolivarianas.

Otras regulaciones, usualmente en forma de decretos presidenciales, han sido también dictados para facilitar la atención del estado a las necesidades sociales.<sup>210</sup> Es importante destacar que una cantidad importante de estas regulaciones han sido dictadas directamente por el presidente en forma extraordinaria en uso de poderes concedidos ordinariamente en situación de emergencia, con poca o ninguna deliberación de la Asamblea Nacional.<sup>211</sup> Además, al no haber sido difundidos públicamente los proyectos normativos, no ha sido posible sostener debates públicos al respecto. Al menos setenta y siete textos legales han sido aprobados de esta manera.<sup>212</sup>

La primera vez que el presidente se basó en poderes extraordinarios para implementar legislación de contenido social fue en el año 2001. En ese momento, un paquete de cuarenta y nueve decretos de leyes fue anunciado justo antes de que caducara el plazo dado por la Asamblea Nacional al presidente para que este dictare legislación de emergencia.<sup>213</sup> Dos de estos decretos fueron especialmente controversiales debido a la percepción del impacto negativo que tendrían en el desarrollo del sector industrial privado. Estos fueron la Ley de Tierras y de Desarrollo Agrario y la Ley de Pesca.<sup>214</sup> Otras leyes de contenido social incluidas en este grupo fueron la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, la Ley

---

209. *Ver generalmente* REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA ASAMBLEA NACIONAL, [www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24654&Itemid=69&lang=es](http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=24654&Itemid=69&lang=es) (última visita 24 de feb. de 2013).

210. *Ver por ejemplo*, Decree No. 4.342, *supra* nota 182 (atendiendo a las necesidades de las amas de casa en estado de pobreza.).

211. Charlie Devereux, *Chavez cerca del decreto que da Poderes, mientras legisladores de la oposición brincan la cerca*, BLOOMBERG.COM (7 de feb. de 2013, 1:02 PM), <http://www.bloomberg.com/news/2013-02-07/chavez-nearing-decree-powers-as-opposition-lawmakers-jump-fence.html> (última vista 22 de oct. de 2013).

212. *Ver generalmente* *Declaración de Clima de Inversión 2012*, U.S. DEPARTMENT OF STATE (jun. de 2012), [www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2012/191262.htm](http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2012/191262.htm) (última visita 24 de feb. de 2013) (describiendo las leyes que fueron promulgadas de acuerdo a los poderes de emergencia del presidente.).

213. *Ver Culmina paro en Venezuela con desafío de Chávez*, CARACOL RADIO (11 de dic. de 2011), <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/culmina-paro-en-venezuela-con-desafio-de-chavez/20011211/nota/104240.aspx> (última visita 27 de feb. de 2013).

214. Estos instrumentos de derechos de propiedad privada subordinados a una idea de interés público definido por el gobierno. *Ver id.*

del Seguro Social, la Ley del Banco Agrícola de Venezuela y la Ley del Fondo Social.<sup>215</sup>

La enmienda de la Ley del Banco Central de Venezuela adoptada en el 2005 resulta especialmente relevante debido a que permitió a PDVSA retener un porcentaje de las ganancias extraordinarias obtenidas por el incremento en los precios del petróleo.<sup>216</sup> Esta ley también permitió al ejecutivo hacerse de dichas reservas y utilizarlas para financiar las Misiones sin ningún tipo de control externo.<sup>217</sup>

Finalmente, el propósito de cada programa social ha sido definido en forma muy amplia por un decreto presidencial especial que fortalece el control del ejecutivo y excluye a todos los otros órganos de la administración pública de la posibilidad de ejercer control o supervisión alguna.<sup>218</sup> Al subordinar las Misiones directamente a la presidencia, estos decretos también han afectado el rol de las instituciones y órganos de la administración pública, debido a que impiden a estas ejercer sus labores ordinarias de control y supervisión.<sup>219</sup> Un ejemplo lo encontramos en el artículo 12 del decreto que creo la Misión Madres del Barrio.<sup>220</sup> Esta norma describe las funciones de la Comisión Presidencial MMB, un órgano dirigido por el Ministerio del Trabajo e integrado por los Ministerios de Salud, Educación y Deportes, Cultura, y Economía Popular, entre otros.<sup>221</sup> Todos estos funcionarios reportan directamente al presidente.<sup>222</sup>

Además, el decreto establece que la Comisión Presidencial le rinde cuentas directamente al presidente (artículo 12,5) y que todas las actividades de la MMB están sujetas al control y supervisión de una Sala de Mando.<sup>223</sup> En términos reales, aun cuando varios funcionarios ministeriales son nombrados como miembros de las comisiones especiales que integran cada programa social, ninguno de ellos participa o tiene injerencia en la

215. *Ver Nuevas Leyes Dictadas por el Presidente de la Republica en el marco de la Ley Habilitante*, BAKER & MCKENZIE (agosto de 2008), [http://www.urru.org/papers/2008\\_varios/gacetazo/Informe\\_Gacetazo\\_BakerMcKenzie.pdf](http://www.urru.org/papers/2008_varios/gacetazo/Informe_Gacetazo_BakerMcKenzie.pdf) (última vista 22 de oct. de 2013).

216. Párraga, *supra* nota 16, en 27, 37.

217. *Id.* en 37.

218. *Ver generalmente* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n. 37, 865, 26 de Enero de 2004, (Venez.), *disponible en* <http://www.tsj.gov.ve/gaceta/Enero260104/260104-37865-02.html> (última vista 22 de oct. de 2013); Decreto No. 4.342, *supra* nota 182.

219. *Id.*

220. Decreto No. 4.342, *supra* nota 182, art. 12.

221. *Ver id.*

222. *Ver id.* en art. 12.5.

223. *Ver id.* en art. 14



ejecución de las Misiones. Las ordenes y las estrategias de implementación son transmitidas directamente por la presidencia a los Centros de Comando Central y los fondos son canalizados directamente a través de PDVSA.<sup>224</sup> A su vez, el conglomerado petrolero esta protegido de toda supervisión externa debido en gran parte al marco regulatorio vigente que le permite a PDVSA mantener sus ingresos extraordinarios en una cuenta especial empleada con fines políticos.<sup>225</sup>

*B. El uso instrumental del derecho y la consecucion de la agenda social*

Es fácil ver que el estado venezolano no ha visto al derecho como un mecanismo para regular la actuación del gobierno o para incrementar la transparencia y garantizar la responsabilidad administrativa. El derecho ha sido empleado como un instrumento para facilitar la actuación del gobierno removiendo los posibles obstáculos que este percibe como impedimentos para el presidente y sus seguidores. El ejecutivo ha justificado esta concepción instrumentalista del derecho en la función de la ley como mecanismo para lograr una reforma social. Más aun, ello legitima “la atención hacia objetivos sociales específicos,” como la disminución de la pobreza y la atención de salud primaria.<sup>226</sup> Lo que cabe preguntarse es si este uso instrumental o ideologizado del derecho ha contribuido a que las Misiones cumplan con sus objetivos formales. Concretamente, si acaso ha mejorado la atención de salud primaria, si las misiones han contribuido a disminuir la pobreza entre las mujeres. Alternativamente, cabe preguntarse si los instrumentos jurídicos han contribuido a cumplir otros objetivos.

Algunos expertos han coincidido en que a diferencia de los otros programas sociales ejecutados en Venezuela por gobiernos anteriores, las misiones dieron en el blanco al identificar los problemas existentes con relación a la provision de servicios sociales. Más aun, las misiones parecían ofrecer una solución simple: beneficios concretos, accesibles a las masas, ejecutados directamente por el gobierno, libres de obstaculos institucionales.<sup>227</sup> En el caso de la MBA, por ejemplo, este programa apareció como una solución sencilla para responder al difícil problema de acceso a los servicios de salud esenciales por parte de aquellos habitantes de zonas remotas o sin acceso al sistema de salud formal.<sup>228</sup> Por su parte, la

---

224. *Ver id.*

225. *Ver Si FUNCIONA CLIENTELISMO?, supra* nota 15, en 14.

226. *Ver Rittich, supra* nota 9, en 211.

227. Luis Pedro España, *Más allá de la renta petrolera y su distribución. Una política social alternativa para Venezuela*, ILDIS, jun. de 2010, en 19.

228. *Ver Clientelismo y Fondos Sociales, supra* nota 10, en 64.

MMB ofreció asistencia a las mujeres en extrema situación de pobreza en una forma que les ayudara a mantener su dignidad e independencia.<sup>229</sup>

El gobierno pudo actuar rápidamente y proponer las misiones con relativa facilidad, en gran parte por la flexibilidad que los instrumentos jurídicos especiales le permitieron al gobierno. Dicha legislación aisló a las Misiones de la supervisión del Congreso a la vez que eliminó los posibles obstáculos derivados de las múltiples capas de burocracia oficial. Las Misiones también surgieron en un momento en el cual el gobierno experimentó su nivel más bajo de popularidad y los precios del petróleo ya habían comenzado a subir.<sup>230</sup> La combinación de estos factores creó un incentivo poderoso para que el gobierno manipulara las misiones con finalidad política, lo cual obviamente hizo.<sup>231</sup>

El anuncio público sobre el lanzamiento de cada Misión estaba precedido generalmente por una campaña publicitaria muy intensa. Cada Misión sería lanzada en forma estratégica alrededor de la temporada electoral.<sup>232</sup> Esto puso en evidencia el uso de las Misiones como mecanismos de compra de votos<sup>233</sup> o en todo caso para asegurar alianzas políticas. Como se dijo anteriormente, en muchas ocasiones la selección de los posibles beneficiarios se ha limitado a aquellos que se han inscrito en las filas del Movimiento Quinta República (MVR) o a aquellos que de alguna u otra forma han profesado su lealtad incondicional al gobierno.<sup>234</sup>

Es del conocimiento público que para poder solicitar cualquier ayuda a través de muchas de las Misiones, los interesados deben obtener la cédula de identidad, que es el documento necesario para votar.<sup>235</sup> El gobierno también ha facilitado la obtención de dicho documento a través de Misión Identidad.<sup>236</sup> Además, a través de sus discursos semanales televisados, el presidente Chávez nunca ocultó el hecho de que las Misiones fueran utilizadas para reforzar su plataforma política. Este mensaje explícitamente dirigido a los miles de voluntarios trabajando en las Misiones sirve de recordatorio de que el gobierno espera su apoyo incondicional a cambio. Alrededor de la época en la cual fueron lanzadas las primeras Misiones, unos miembros del partido de gobierno publicaron una lista (Lista Tascón) que incluía los nombres de aquellos que habían firmado la solicitud de

---

229. Ver generalmente Decreto No. 4.342, *supra* nota 182, en 183.

230. *Clientelismo y Fondos Sociales*, *supra* note 10, en 65.

231. Ver *id.*

232. Ver Hoyer & Clarembaux, *supra* nota 137, en 10.

233. Ver *Clientelismo y Fondos Sociales*, *supra* nota 10, en 65.

234. Ver *id.* en 80.

235. Ver *id.* en 73.

236. Ver *id.* en 73-74.

referendo revocatorio contra el presidente Chávez.<sup>237</sup> Esta lista fue empleada como un mecanismo de exclusión de beneficios sociales<sup>238</sup> y como mecanismo de discriminación laboral, lo cual a su vez ayudó al gobierno a “mantener su coalición electoral y lograr el apoyo de grupos no alineados ideológicamente.”<sup>239</sup>

Otro problema documentado por algunos investigadores sobre el impacto concreto de la MBA se refiere a que la misma ha beneficiado solamente a una pequeña fracción de sus destinatarios.<sup>240</sup> De los 8.300 octagonales cuya construcción fue propuesta por el gobierno durante el 2005, apenas 600 estuvieron listos al final de ese mismo año.<sup>241</sup> Algo similar ocurrió con las nuevas clínicas (solo cuatro fueron construidas de las ciento cincuenta y una ofrecidas) e instalaciones similares.<sup>242</sup> Si tomamos en cuenta el problema de la exclusión de aquellos que no son miembros del MVR de los beneficios de las Misiones, entonces el número de destinatarios se reduce mucho más.

La manipulación política de las Misiones ha sido posible gracias a la falta de límites institucionales impuestos sobre el ejecutivo con respecto a la ejecución de dichos programas. La ley se ha moldeado para darle un amplio poder de maniobra al gobierno y casi todos, o todos, los mecanismos de control externo han desaparecido. Más aun, las instituciones claves (PDVSA y las fuerzas armadas) involucradas en la implementación de las Misiones, también se han convertido en brazos partidistas. La dualidad de roles que juegan muchos altos directivos y directores de PDVSA en la arena política ha sido suficientemente documentada. Por ejemplo, el presidente de PDVSA también ha sido designado Ministro de Energía, Vice-Presidente del Partido Socialista Unido de Venezuela (el sucesor del MVR) y jefe de la Misión Ribas.<sup>243</sup> Esta multiplicidad de roles crea evidentes conflictos de intereses además de presentar un riesgo grave para la integridad de los programas sociales.

La falta absoluta de controles también afecta negativamente la efectividad de las Misiones debido a que no hay manera de monitorear los criterios de selección de sus beneficiarios o como tales programas son administrados. Tampoco hay supervisión con respecto a la coordinación entre las Misiones y las correspondientes dependencias gubernamentales.

---

237. *Ver id.* en 74.

238. *Ver Clientelismo y Fondos Sociales, supra* nota 10, en 74.

239. *Dragón en el Trópico, supra* nota 23, en 44.

240. *Ver* Luis Pedro España, *supra* nota 227, en 20.

241. *Ver id.*

242. *Ver id.*

243. Párraga, *supra* nota 16, en 117.

En el caso específico de la MMB, la forma tan amplia como se entregan las ayudas en efectivo y la falta de una definición clara del tipo de ayuda a ofrecerles a las mujeres para incentivar su productividad económica, son otros aspectos problemáticos.

Las Misiones representan un novedoso programa gubernamental que pretende combatir la pobreza y mejorar la inclusión social. Puede que los instrumentos jurídicos hayan sido pensados para facilitar el proceso de entregar ayuda sin obstáculos institucionales. Desafortunadamente, la ley (o su ausencia) ha sido también un problema<sup>244</sup> porque ha permitido al ejecutivo evitar toda responsabilidad administrativa, protegerse de los sistemas de control externo y manipular a las Misiones para obtener beneficios electorales.

## V. CONCLUSIÓN

El modelo de desarrollo propuesto por el gobierno del presidente Chávez en Venezuela ha pretendido facilitar la toma de control de los procesos de producción e industrialización por un aparato estatal fortalecido. El gobierno también ha propuesto promover la participación directa de los ciudadanos, la justicia social y la igualdad y reducir el papel del sector privado en la sociedad. El gobierno ha pregonado el carácter novedoso de este modelo y lo ha llamado el "socialismo del siglo veintiuno."<sup>245</sup> No obstante, los críticos han recibido dicha propuesta con desdén por considerar que simplemente constituye el resurgimiento de una serie de estrategias clientelares y de corte populista que en lugar de promover el desarrollo lo obstaculizan.

Es en medio de este ambiente polarizante que las políticas sociales propuestas por el gobierno Venezolano han adquirido una notoriedad enorme hasta el punto de convertirse en el aspecto mas visible de la propuesta transformación del estado. La implementación de estas políticas también ha estado acompañado de un gran simbolismo empleado por el gobierno para expresar la naturaleza radical de su mensaje político e ideológico. No obstante, la estrategia confrontacional y excluyente del gobierno en la implementación de la agenda social, aunada a la gran resistencia con la cual estos cambios han sido recibidos por algunos sectores de la población, han causado controversia y polarización tanto a nivel nacional como en el exterior. Esta es precisamente una de las

---

244. Ver Rittich, *supra* nota 9, en 214 ("Reglas y leyes mal-hechas, hasta el estado regulatorio en su conjunto, pueden ser impedimento para el crecimiento o de otro modo incompatibles con las exigencias de una economía global integrada. Por lo tanto, la tarea consiste en importar no sólo la ley, sino el conjunto adecuado de instituciones.").

245. Ver *Plan de Desarrollo*, *supra* nota 177, en 7.

dificultades que se presentan al tratar de evaluar la efectividad de las distintas iniciativas de política social.

Las Misiones son unas de las prioridades más importantes del gobierno y han dado lugar a un número considerable de instrumentos jurídicos para facilitar su ejecución. La constitución actual contiene un catálogo de derechos sociales y políticas que hacen énfasis en la importancia de la igualdad y la justicia social. La extensa lista de decretos presidenciales, actos legislativos, y otros instrumentos jurídicos han adquirido importancia. El problema, no obstante, es que al mismo tiempo la mayoría de las acciones gubernamentales relacionadas con las Misiones se han mantenido deliberadamente ocultas de las instituciones y procesos formales, quedando el derecho (como valor) reducido a un peón o pieza de poca importancia.

El poder ejecutivo ha gozado de amplia flexibilidad para redirigir las misiones hacia determinadas áreas que se consideran políticamente prioritarias, enfocándose en ciertos grupos y excluyendo otros, generalmente para incrementar su plataforma de popularidad y comprar votos. Además, al poder manipular la renta petrolera sin controles externos y tener libertad para financiar las Misiones a su gusto, el gobierno ha podido asegurar la existencia de estas herramientas políticas a largo plazo.

Las Misiones Bolivarianas pueden haber sido presentadas como dirigidas a cumplir un objetivo legítimo debido a su pretensión de llegar directamente a los sectores tradicionalmente excluidos de los beneficios de la sociedad. Puede ser también que las Misiones faciliten la entrega de ayudas directamente a los pobres. Sin embargo, la falta de transparencia en su ejecución y el amplio control ejercido por el ejecutivo sobre estos y otros programas sociales afecta negativamente su efectividad y tiene un impacto negativo sobre su estabilidad a largo plazo.

## ANEXO 1: LISTADO DE MISIONES BOLIVARIANAS

Misión	Fecha de creación	Finalidad	Ente supervisor
Misión 13 de Abril <sup>246</sup>	13/04/2008	Para reforzar el poder popular a través de la creación y el desarrollo de las comunidades socialistas	Presidencia
Gran Misión Agro-Venezuela <sup>247</sup>	29/01/2011	Para promover el desarrollo agrícola y crear una base de datos de las tierras productivas	Presidencia
Misión Alimentación (MERCAL) <sup>248</sup>	01/12/2003	Para asegurar el suministro de alimentos para los más desfavorecidos económicamente en Venezuela	Ministro de Nutricion
Misión Alimentacion (FUNDAPROAL) <sup>249</sup>	22/03/2005	Comidas gratuitas a los pobres	Ministro de Nutricion
Misión Alma Mater <sup>250</sup>	18/09/2007	Planificación de las instituciones de educación superior	Ministerio de Educacion Superior
Misión Árbol <sup>251</sup>	28/05/2006	Para involucrar a la comunidad en la creación de un	Ministerio del Medio Ambiente y

246. *Misión 13 de Abril*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoonlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoonlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última visita 25 de enero de 2013).

247. *Gran Misión Agro-Venezuela*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoonlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoonlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última visita 25 de enero de 2013).

248. *Misión Alimentación*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoonlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoonlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última visita 25 de enero de 2013).

249. *Fundaproal ha creado 6 mil casas de alimentación en todo el país*, APPORREA.ORG (7 de jul. de 2007), <http://www.aporrea.org/misiones/n98205.html> (última visita 27 de feb. de 2013).

250. *Alma Mater*, EDUCACIÓN UNIVERSITARIA BOLIVARIANA Y SOCIALISTA, [http://www.mppeu.gob.ve/web/uploads/documentos/documentosVarios/pdf21-12-2009\\_07:30:40.pdf](http://www.mppeu.gob.ve/web/uploads/documentos/documentosVarios/pdf21-12-2009_07:30:40.pdf) (última visita 12 de feb. de 2013).

251. *Misión Arbol*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoonlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoonlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última visita 12 de feb. de 2013).

Misión	Fecha de creación	Finalidad	Ente supervisor
		nuevo modelo de desarrollo basado en el uso de recuperación, conservación y uso sostenible de los bosques, con el fin de mejorar la calidad de vida.	los recursos naturales renovables.
Misión Barrio Adentro (I, II, III and IV) <sup>252</sup>	12/06/2005, 28/08/2005, 06/03/2005 y 17/04/2007	Garantizar el acceso a servicios de salud a los grupos excluidos, mediante un modelo de gestión de salud integral orientado al logro de una mejor calidad de vida a través de la creación de clínicas, además de los hospitales, ubicados en las comunidades pobres que no tienen acceso a los hospitales.	Ministerio de la Salud
Misión Barrio Adentro Deportivo <sup>253</sup>	13/07/2004	Proporcionar apoyo para la práctica de deportes	Ministerio del Deporte
Misión Ché Guevara (formerly, Vuelvan Caracas) <sup>254</sup>	13/09/2007	Para diseñar e implementar actividades de capacitación,	Ministerio de Economía Comunal

252. *Misión Barrio Adentro*, SALUD PUBLICA, DEBATE SOBRE NUESTRA AMÉRICA, [ciid.politicas.uam.mx/semprospectia/dinamicas/r\\_estudiosfuturo2/revista/nnumero\\_7/.../venezue.htm](http://ciid.politicas.uam.mx/semprospectia/dinamicas/r_estudiosfuturo2/revista/nnumero_7/.../venezue.htm) (última visita 4 de oct. de 2012).

253. *Misión Barrio Adentro Deportivo*, Milagro, CEIMS, [http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=40:mision-barrio-adentro-deportivo&catid=23:misiones-bolivarianas](http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=40:mision-barrio-adentro-deportivo&catid=23:misiones-bolivarianas) (última visita 25 de feb. de 2013).

254. *Misión Ché Guevara*, GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA, <http://www.misioncheguevara.gob.ve/> (última visita 5 de oct. de 2012).

Misión	Fecha de creación	Finalidad	Ente supervisor
		organizaciones de trabajo sustentables, desarrollar la conciencia ética y moral de la revolución como factores en la formación de una nueva sociedad.	
Misión Ciencia <sup>255</sup>	20/02/2006	Para diseñar e implementar Actividades de Capacitación, organizations sustentables de Trabajo, desarrollar la Conciencia Ética y moral de la Revolución de COMO factors en la Formación de Una Nueva Sociedad.	Ministerio de Ciencia y Tecnología
Misión Cultura <sup>256</sup>	14/07/2005	Desarrollar y consolidar una identidad nacional dentro de un sistema descentralizado y democratizado Venezuela	Ministerio de Cultura
Misión Guaicaipuro <sup>257</sup>	01/21/2003	Para restaurar los derechos de los pueblos indígenas	Ministerio de Pueblos Indigenas

---

255. *Misión Ciencia*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 25 de enero de 2013).

256. *Id.*

257. *Misión Guaicaipuro*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 25 de enero de 2013).



Misión	Fecha de creación	Finalidad	Ente supervisor
Misión Identidad <sup>258</sup>	26/09/2003	Para proporcionar a cualquier persona con documento nacional de identidad y facilitar el acceso a otros servicios sociales	Ministerio del Interior y de Justicia
Misión Justicia <sup>259</sup>	020/2/2005	Asistencia jurídica a los litigantes indigentes	Ministerio del Interior y de Justicia
Misión Madres del Barrio <sup>260</sup>	24/03/2006	Brindar apoyo a las madres / amas de casa y sus familias en situación de pobreza extrema.	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social
Misión Milagro <sup>261</sup>	08/07/2004	Un esfuerzo conjunto entre los gobiernos del venezolano y Cubano para proporcionar atención médica a los ciudadanos con discapacidad visual.	Ministerio de Salud y el Ministerio de Asuntos Exteriores
Misión Miranda <sup>262</sup>	18/12/2003	Dirigido a reestructurar el sistema de reservas	Ministro de Defensa

258. *Misión Identidad*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 25 de enero de 2013).

259. *Misión Justicia Socialista cumple dos años construyendo justicia social en el país*, CORREO DEL ORINOCO (16 de enero de 2012), <http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/mision-justicia-socialista-cumple-dos-anos-construyendo-justicia-social-pais/> (última vista 25 de enero de 2013).

260. *Misión Madres del Barrio*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 25 de enero de 2013).

261. *Misión Milagro*, CEIMS, [ceims.mppre.gob.ve/index.php?itemid=28&id=13&option=com\\_content&view=article](http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?itemid=28&id=13&option=com_content&view=article) (última vista 2 de feb. de 2013).

262. *Misión Miranda*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 25 de enero de 2013).

Misión	Fecha de creación	Finalidad	Ente supervisor
		de la Fuerza Armada Nacional a través de la organización, la supervisión, la contratación, el registro y el reciclaje.	
Misión Negra Hipólita <sup>263</sup>	13/01/2006	Para rescatar, recuperar y garantizar los derechos de los más pobres y sin hogar en Venezuela.	Ministerio de la Protección Social
Misión Piar <sup>264</sup>	04/07/2004	Diseñado para integrar y promover a los pequeños mineros en las cinco áreas principales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.	Ministerio de Minería e Industria Básica
Misión Revolución Energética <sup>265</sup>	17/11/2006	Para lograr y promover un uso más racional de la energía mediante la sustitución de las bombillas iridiscentes por otras fluorescentes.	Ministerio de Energía y Petróleo
Misión Ribas <sup>266</sup>	17/11/2003	Lanzado para asegurar la	Ministerio de Energía y

263. *Misión Negra Hipólita*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 15 de enero de 2013).

264. *Misión Piar*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 15 de enero de 2013).

265. *Misión Revolución Energética*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 15 de enero de 2013).

266. *Misión Ribas*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 15 de enero de 2013).

Misión	Fecha de creación	Finalidad	Ente supervisor
		continuidad de la educación para todos los venezolanos, sobre todo los que no habían logrado entrar o completar una educación de tercer grado, y para aquellos que buscan la educación secundaria o profesional.	Petroleo
Misión Robinson (I and II) <sup>267</sup>	02/07/2003 and 28/10/2003	Lanzado como un programa de alfabetización masiva dirigida a enseñar a leer y escribir a todos los venezolanos.	Ministerio de Educacion
Misión Sonrisa <sup>268</sup>	23/07/2006	Para asegurar que los servicios dentales para todos los venezolanos.	Ministerio de Salud
Misión Sucre <sup>269</sup>	10/11/2003	Para garantizar el acceso a la educación universitaria a todos los estudiantes de secundaria.	Ministerio de Educacion Superior

---

267. *Misión Robinson*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 15 de enero de 2013).

268. *Misión Sonrisa*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 15 de enero de 2013).

269. *Misión Sucre*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 15 de enero de 2013).

Misión	Fecha de creación	Finalidad	Ente supervisor
Misión Villanueva (formerly Habitat) <sup>270</sup>	08/09/2007	Para redistribuir la población y mejorar las condiciones de vida de los venezolanos.	Ministerio de Vivienda y Hábitat
Gran Misión Vivienda Venezuela <sup>271</sup>	14/02/2011	Para resolver la crisis de vivienda en Venezuela	Ministerio de Vivienda y Hábitat
Misión Zamora <sup>272</sup>	10/1/2005	La reorganización de las tierras ociosas con vocación agrícola para erradicar el latifundio, promover el desarrollo rural y garantizar el suministro de alimentos a través de la agricultura sostenible.	Ministerio de Agricultura y Tierras

---

270. *Misión Villanueva*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 15 de enero de 2013).

271. *Gran Misión Viviendo Venezuela*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 15 de enero de 2013).

272. *Misión Zamora*, GOBIERNO EN LÍNEA, [http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones\\_detalle.dot](http://gobiernoenlinea.ve/home/misiones_detalle.dot) (última vista 15 de enero de 2013).